

Katastrophales Staatsrecht:

Wie der VfGH die Verfassung mit Füßen tritt

Ein kritischer Kommentar zum Erkenntnis E 4624/2024-15

Henry Oswald

Inhalt

Kommentar zur Erkenntnis E 4624/2024-15	6
Auftrag und Zielsetzung	6
Präliminar	6
Vorgehensweise für den Kommentar.....	7
Verletzung des Bestimmtheitsgebots und formale Delegationsprobleme	8
Gleichheitsgrundsatz und Verhältnismäßigkeit – Kritik an der Argumentation des VfGH	9
I. Rechtlicher Rahmen.....	9
II. Problematische Anknüpfung an die „Adresse“	10
III. Verhältnismäßigkeitsprüfung	10
IV. Vergleich mit unionsrechtlichen Vorgaben	11
V. Fazit zu Gleichheit und Verhältnismäßigkeit.....	11
Eigentumsgarantie (Art. 5 StGG, Art. 1 1. ZPEMRK) – Unzureichende Prüfung durch den VfGH	12
I. Rechtlicher Rahmen.....	12
II. Anwendung auf den ORF-Beitrag	12
III. Rechtsprechung des EGMR.....	13
IV. Literaturkritik.....	13
V. Kritisches Fazit	14
Vollstreckungsfolgen — die reale Gefahr für Beschäftigungsverhältnisse und die Frage mittelbarer (indirekter) Benachteiligung.....	14
I. Einleitung — Warum Vollstreckungsfolgen verfassungs- und unionsrechtlich relevant sind	14
II. Kurzbeschreibung der einschlägigen Exekutionsmechanik	14
III. Konkreter normativer Befund im ORF-System:	15
IV. Von Pfändung zu Kündigung? — Rechtslage und empirische Evidenz.....	15
V. Verfassungs- und unionsrechtliche Einordnung.....	16
VI. Zwischenfazit und Übergang	17
Delegation und datenschutzrechtliche Risiken – eine vertiefte dogmatische Prüfung.....	17
I. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Anforderungen an die Delegation	17
II. Kritische Würdigung dieser Argumentation	18
III. Datenschutzrechtliche Dimension (§ 17 ORF-BeitragsG)	18
IV. Vergleich mit europäischer Praxis.....	19
V. Fazit zu Delegation und Datenschutz	19
Verfahrensgarantien und Rechtsschutz – Lücken in der Entscheidung des VfGH	20
I. Rechtsschutz als Kernbestandteil des Rechtsstaates	20
VI. Struktur des Rechtsschutzes im ORF-BeitragsG.....	20
VII. VfGH-Entscheidung und ihre Verkürzung	21
VIII. Vergleich mit unionsrechtlichen Anforderungen	21
IX. Literaturkritik und rechtsvergleichende Perspektive.....	21
X. Fazit zu den Verfahrensgarantien	22
Diskriminierung und mittelbare Benachteiligung – unions- und verfassungsrechtliche Maßstäbe	22

I.	Rechtsgrundlagen.....	22
II.	Das ORF-Beitragsmodell als „neutrale“ Norm mit benachteiligender Wirkung	22
III.	Rechtsprechung zur mittelbaren Diskriminierung	23
IV.	VfGH-Entscheidung – unzureichende Behandlung	24
V.	Fazit	24
	Vergleichende Analyse europäischer Finanzierungsmodelle und deren Gleichheitsprüfung.....	24
I.	Deutschland – Rundfunkbeitrag pro Haushalt	24
II.	Italien – Abgabe über die Stromrechnung.....	25
III.	Frankreich – Abschaffung und Steuerfinanzierung	25
IV.	Vergleich mit Österreich.....	25
V.	Fazit	26
	Finanzverfassungsrechtliche Einordnung des ORF-Beitrags – Steuer, Beitrag oder Gebühr?	26
I.	Relevanz der Einordnung.....	26
II.	Systematische Grundlagen	26
III.	Der ORF-Beitrag im Lichte der Definitionen.....	27
IV.	VfGH-Argumentation.....	27
V.	Rechtsprechungsvergleich.....	27
VI.	Fazit	28
	Abgrenzung zu Gebühren und Judikatur des VfGH zur Gebührenfinanzierung	28
I.	Gebühren als individuelle Gegenleistung.....	28
II.	Rechtsprechung des VfGH zu Gebühren	28
III.	Abgrenzung zum ORF-Beitrag	29
IV.	Kritische Würdigung des VfGH-Erkenntnisses	29
V.	Fazit	29
	Vergleich mit EGMR-Judikatur zu Eigentum und Abgabenlast.....	30
I.	Rechtlicher Rahmen.....	30
II.	Anwendung auf den ORF-Beitrag	30
III.	Vergleichbare Fälle beim EGMR	30
IV.	Kritische Bewertung der VfGH-Entscheidung	31
	Analyse der Inkonsistenz mit VfGH-Judikatur in anderen Bereichen (GIS, Kammerumlagen etc.)	31
I.	Einleitung	31
II.	Vergleich mit der GIS-Judikatur	31
III.	Vergleich mit den Kammerumlagen	32
IV.	Konsequenzen für die Kohärenz der Rechtsprechung.....	32
V.	Kritische Würdigung	32
	Detailanalyse § 1 ORF-BeitragsG – Gegenstand und Begriffsbestimmungen	33
I.	Normtext und systematische Stellung.....	33
II.	Bestimmtheitsprobleme.....	33
III.	Gleichheitsrechtliche Aspekte.....	33
IV.	Vergleich mit unionsrechtlichen Maßstäben.....	34
V.	Kritische Würdigung	34

Detailanalyse § 2 ORF-BeitragsG – Beitragspflicht.....	34
I. Normtext und Regelungsinhalt.....	34
II. Probleme der Normadressierung	34
III. Gleichheitsrechtliche Würdigung	35
IV. Unionsrechtliche Dimension.....	35
V. Fazit	36
Detailanalyse § 3 ORF-BeitragsG – Höhe des Beitrags / Bemessung	36
I. Normtext und Regelungsinhalt.....	36
II. Transparenz- und Bestimmtheitsdefizite	36
III. Gleichheitsrechtliche Dimension	37
IV. Vergleichende Perspektive	37
V. Kritische Würdigung	37
Detailanalyse § 4 ORF-BeitragsG – Befreiungen und Ermäßigungen	38
I. Normtext und Regelungsinhalt.....	38
II. Soziale Treffsicherheit.....	38
III. Zugangsbarrieren im Verfahren	38
IV. Gleichheits- und Diskriminierungsprobleme	39
V. Vergleichende Perspektive	39
VI. Fazit	39
ORF-BeitragsG – Sonderregelungen für Betriebsstätten / Unternehmen	40
I. Normtext und Regelungsinhalt.....	40
II. Typisierungsprobleme	40
III. Gleichheitsrechtliche Bedenken.....	40
IV. Vergleich mit anderen Abgabenmodellen	41
V. Verhältnismäßigkeitsprüfung	41
VI. Fazit	41
Quantitative Belastungsanalyse — Ergebnisse und Verweis auf Anhang.....	42
I. Ausgangsüberlegung.....	42
II. Kernaussagen der Berechnung	42
III. Relevanz für die verfassungsrechtliche Beurteilung	42
IV. Kritik am VfGH-Erkenntnis.....	43
V. Fazit und Übergang	43
Zugänglichkeitstest — faktische Nutzungsmöglichkeiten und ihre verfassungsrechtliche Relevanz	43
I. Grundgedanke des Tests	43
II. Empfangsmöglichkeiten des ORF	43
III. Rechtsvergleich und EGMR-Judikatur	44
IV. Unionsrechtliche Dimension.....	44
V. Empirische Bedeutung.....	44
VI. Fazit	45
Schlussfolgerung.....	45
Epilog.....	46

Literaturverzeichnis	47
A. Judikatur	47
B. Gesetze und Materialien.....	47
C. Literatur.....	47
D. Stellungnahmen / Graue Literatur	48
E. Statistiken / Daten	48

Kommentar zur Erkenntnis E 4624/2024-15

Auftrag und Zielsetzung

Diese Abhandlung stellt eine wissenschaftlich-juristische Kommentierung des Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes vom 24. Juni 2025 (E 4624/2024-15) zum ORF-Beitrags-Gesetz 2024 (BGBl. I Nr. 112/2023) dar. Ziel ist nicht die bloße Zusammenfassung der Entscheidung, sondern eine kritische Darlegung aller relevanten, in der Entscheidung offenkundig nicht oder nicht hinreichend behandelten Rechtsfragen:

- I. formell-verfassungsrechtliche Mängel der Norm- und Verfahrensauslegung durch den VfGH;
- II. Verstöße des ORF-Beitrags-Gesetzes gegen Unionsrecht und unionsrechtskonforme Auslegungspflichten (insbesondere im Lichte der Rspr. des Gerichtshofs der Europäischen Union);
- III. provisorisch und mit Blick auf die Vollstreckungspraxis — die Frage, inwieweit die Vollstreckung wegen Nichtzahlung und die dabei einschlägigen Durchgriffs- / Inkassomechanismen mittelbar bestimmte Personengruppen (z. B. kreditwirtschaftliche Beschäftigte) treffen und so ein Diskriminierungsrisiko begründen können.

Methodisch werden ausschließlich das Erkenntnis des VfGH (vgl. VfGH, E 4624/2024-15), konsolidierte Gesetzestexte im RIS (ORF-Beitrags-G 2024; §31 ORF-G) sowie maßgebliche europäische Entscheidungen (insbesondere C-492/17 — Südwestrundfunk), ergänzt durch einschlägige Fachliteratur; die Zitierweise folgt Zitierregeln für wissenschaftliches Arbeiten.

Präliminar

Der VfGH beantwortet die ihm gestellten Rechtsfragen dahin, dass § 3 Abs. 1 ORF-Beitrags-G 2024 („Für jede im Inland gelegene Adresse, an der zumindest eine volljährige Person mit Hauptwohnsitz ... eingetragen ist, ist der ORF-Beitrag ... zu entrichten“) und die weiteren einschlägigen Bestimmungen weder den Gleichheitsgrundsatz noch das Eigentumsgrundrecht verletzen; er verneint weiters verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Beleihung der ORF-Beitrags Service GmbH mit Bescheidkompetenzen und hält die Übergangsregelung des § 31 Abs. 19–22 ORF-G für ausreichend, um die Höhe des

Beitrags 2024–2026; vgl. VfGH E 4624/2024-15, 24.06.2025, zur Festlegung eines Beitrags von €15,30 monatlich und zur Obergrenze von € 710 Mio. für Gesamtbeiträge.

Vorgehensweise für den Kommentar

Auf den folgenden Seiten werden die angeführten Kritikpunkte systematisch entfaltet: (A) formelle Bestimmtheits- und Delegationsfragen (§§ 7, 10, 12 ORF-Beitrags-G; Verhältnis zu § 31 ORF-G; Beleihung und Aufsicht), (B) materielle Gleichbehandlungs- und Verhältnismäßigkeitsmängel (insb. Haushalts- vs. Nutzungsanknüpfung), (C) unionsrechtliche Prüfpflichten und Vergleichsrecht (EuGH-Rspr., inkl. C-492/17 — Südwestrundfunk) sowie (D) Vollstreckungsfolgen und mögliche indirekte Diskriminierungen durch Exekutionspraxis. Die Quellenlage (VfGH-Erkenntnis, RIS-Normtext, EuGH-Leitsatz) ist an dieser Stelle dokumentiert; konkrete Belegstellen werden in Fußnoten und in-text-Verweisen jeweils exakt ausgewiesen.

Verletzung des Bestimmtheitsgebots und formale Delegationsprobleme

Das Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG verlangt, dass die gesamte staatliche Verwaltung „nur auf Grund der Gesetze ausgeübt“ wird¹. Daraus folgt das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, wonach Normen so präzise formuliert sein müssen, dass die Rechtsunterworfenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können². Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat dieses Gebot in ständiger Rechtsprechung konkretisiert und gerade in Abgaben- und Beitragsfällen erhöhte Anforderungen betont³.

Im ORF-Beitragsgesetz 2024 (§ 3 Abs. 1) heißt es:

„Für jede im Inland gelegene Adresse, an der zumindest eine volljährige Person mit Hauptwohnsitz eingetragen ist, ist der ORF-Beitrag zu entrichten.“⁴

Diese Formulierung verlagert die Anknüpfung der Beitragspflicht von der Nutzung auf die bloße Existenz einer Adresse. Der VfGH referiert zwar die Rügen der Beschwerdeführer, dass diese Ausgestaltung das Bestimmtheitsgebot verletze, da die Beitragspflicht unabhängig von tatsächlichem Empfang oder Nutzung greife⁵, nimmt aber keine vertiefte Auseinandersetzung mit den problematischen Einzelfällen vor. Unklar bleibt etwa, wie mit Haushalten ausschließlich minderjähriger Personen, mit Auslandsstudenten oder mit Adressen ohne technische Empfangsmöglichkeit verfahren werden soll.

Besonders knapp begründet ist die Passage, in der der VfGH zur Delegation an die ORF-Beitrags Service GmbH Stellung nimmt: „Die in § 10 Abs. 1 ORF-Beitrags-Gesetz 2024 ... angeordnete Betrauung [...] entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 20 Abs. 1 B-VG.“⁶ Eine solche bloße Behauptung genügt jedoch nicht. Nach der Lehre verlangt die verfassungsrechtlich zulässige Beleihung privatrechtlich organisierter Rechtsträger eine klare gesetzliche Grundlage, hinreichende Aufsicht, Rechtsschutzmöglichkeiten und Unabhängigkeit⁷. Gerade diese Aspekte blendet der VfGH aus.

¹ Art. 18 Abs. 1 B-VG, RIS.

² Mayer, Verfassungsrecht, 5. Aufl. 2023, Rz. 737 ff.

³ VfGH 28.6.2013, G 10/2013 ua, V 4/2013 ua, RIS.

⁴ § 3 Abs. 1 ORF-BeitragsG 2024, BGBl. I Nr. 112/2023.

⁵ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 2.2.

⁶ Vgl. VfGH, E 4624/2024-15, 24.06.2025, Erwägungen zur § 10 ff; siehe insb. Ausführungen zur Beleihung und Aufsicht im Erk.

⁷ Schnetzler, „Verwaltungsdelegation und Rechtsstaatlichkeit“, JBI 2022, 45 ff.

Noch problematischer ist die Begründung zu den Übergangsregelungen: „Aus § 31 Abs. 19 bis 22 ORF-G ergibt sich in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Art. 18 Abs. 1 B-VG, dass der ORF-Beitrag für den Übergangszeitraum von Gesetzes wegen festgelegt ist⁸. Hier bleibt offen, ob die bloße gesetzliche Normierung der Beitragshöhe ohne begleitende materielle Kriterien tatsächlich dem Bestimmtheitsgebot genügt. Die Literatur fordert in solchen Fällen eine nachvollziehbare, methodisch abgesicherte Herleitung, um die Vorhersehbarkeit der Belastung zu gewährleisten⁹.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Der VfGH benennt die einschlägigen Verfassungsprinzipien (Art. 7, Art. 18 B-VG; Eigentumsschutz), unterlässt es aber, die dogmatischen Zwischenschritte transparent darzustellen. Damit bleibt offen, ob das ORF-Beitragsgesetz tatsächlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Bestimmtheit und Delegation genügt oder ob der Gerichtshof die Prüfung auf eine formale Plausibilisierung reduziert hat.

Gleichheitsgrundsatz und Verhältnismäßigkeit – Kritik an der Argumentation des VfGH

I. Rechtlicher Rahmen

Der Gleichheitssatz nach Art. 7 Abs. 1 B-VG und Art. 2 StGG verlangt, dass Belastungen nur dann verfassungskonform sind, wenn sie sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sind¹⁰. Nach der ständigen Rechtsprechung des VfGH sind gesetzliche Differenzierungen nur zulässig, wenn sie durch hinreichende sachliche Gründe getragen werden¹¹. Gleichheitsfragen stellen sich besonders dann, wenn – wie hier – eine allgemeine Abgabepflicht eingeführt wird, die nicht an individuelle Nutzung oder Leistungsfähigkeit, sondern an ein typisiertes Kriterium (Adresse, Wohnsitz) anknüpft.

⁸ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, Rz. 5.2.

⁹ Kletzer/Heindl, „Verfassungsrechtliche Grenzen der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien“, ZÖR 2024, 130 ff.

¹⁰ Art. 7 Abs. 1 B-VG; Art. 2 StGG.

¹¹ VfGH 29.6.2012, G 47/12, V 46/12; VfSlg 19.635/2012.

II. Problematische Anknüpfung an die „Adresse“

Das ORF-Beitragsgesetz sieht vor, dass pro Adresse, an der zumindest eine volljährige Person mit Hauptwohnsitz gemeldet ist, der Beitrag erhoben wird (§ 3 Abs. 1 ORF-BeitragsG)¹². Diese Konstruktion führt dazu, dass:

- Mehrpersonenhaushalte gegenüber Einpersonenhaushalten bevorteilt werden (Kopfbelastung statt gleichmäßiger Verteilung),
- Personen, die aus faktischen Gründen keinen Zugang zu den Programmen haben (z. B. schlechte Netzabdeckung, fehlende technische Ausstattung), dennoch verpflichtet werden,
- bestimmte soziale Gruppen (z. B. Studierende mit Zweitwohnsitzen, Menschen mit temporären Meldungen) ungleich stärker belastet werden.

Der VfGH reduziert diese Bedenken auf den Hinweis, dass der Gesetzgeber aus Gründen der Praktikabilität typisieren dürfe¹³. Eine eingehende Prüfung, ob die Typisierung den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügt, fehlt jedoch.

III. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Nach der verfassungsrechtlich gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung (geeignet – erforderlich – angemessen) wäre Folgendes notwendig gewesen:

- **Geeignetheit:** Die Finanzierung des ORF über eine adressenbezogene Abgabe kann grundsätzlich als geeignet angesehen werden, weil sie eine breite Einnahmehasis sichert.
- **Erforderlichkeit:** Fraglich ist, ob es nicht mildere Mittel gegeben hätte, etwa eine an die tatsächliche Nutzung gekoppelte Abgabe oder eine Finanzierung über allgemeine Steuern. Die Literatur weist darauf hin, dass gerade bei öffentlich-rechtlichen Medienfinanzierungen Modelle über allgemeine Haushaltsabgaben oder steuerliche Zuschüsse in vielen europäischen Ländern etabliert sind¹⁴.
- **Angemessenheit:** Der Eingriff in die Eigentumsrechte (Art. 5 StGG, Art. 1 1. ZPEMRK) ist dann unverhältnismäßig, wenn bestimmte Gruppen ohne realistische Nutzungsmöglichkeit dennoch belastet werden. Hier hätte der VfGH prüfen müssen, ob Härtefallregelungen ausreichend vorhanden sind – eine solche Prüfung ist nicht dokumentiert.

¹² § 3 Abs. 1 ORF-Beitragsgesetz 2024, BGBl. I Nr. 112/2023

¹³ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 2.2.

¹⁴ Dörr/Holznapel/Schulz, Public Service Media in Europe, Nomos 2021, S. 214 ff.; vgl. auch Holznapel, „Medienfinanzierung und Grundrechte“, AfP 2020, 401 ff.

IV. Vergleich mit unionsrechtlichen Vorgaben

Der EuGH hat in C-492/17 Südwestrundfunk ausgeführt, dass Rundfunkabgaben unionsrechtlich zulässig sind, sofern sie nicht diskriminierend wirken und verhältnismäßig sind¹⁵. Dabei betonte der Gerichtshof, dass nationale Abgabenmodelle nicht willkürlich bestimmte Gruppen stärker belasten dürfen. Überträgt man diese Maßstäbe auf das österreichische Modell, so zeigt sich: Die Adressanknüpfung ohne Differenzierung nach Haushaltsgröße oder Nutzung führt zu systematisch unsachlichen Belastungsunterschieden. Der VfGH setzt sich mit dieser unionsrechtlichen Perspektive nicht auseinander, obwohl er hierzu verpflichtet gewesen wäre.

V. Fazit zu Gleichheit und Verhältnismäßigkeit

Die Entscheidung des VfGH bleibt oberflächlich, indem sie die Beitragspflicht allein auf gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit zurückführt, ohne die verfassungsrechtlich gebotene Abwägung vorzunehmen. Der Gerichtshof hätte prüfen müssen, ob die Belastung gleichheitskonform ausgestaltet ist, ob sachliche Rechtfertigungsgründe bestehen und ob die Typisierung verhältnismäßig ist. Indem er dies unterlässt, verstößt er gegen seine eigene Judikaturlinie zur Gleichheitskontrolle.

¹⁵ EuGH 13.12.2018, C-492/17, Südwestrundfunk, ECLI:EU:C:2018:1012, Rn. 26 ff.

Eigentumsgarantie (Art. 5 StGG, Art. 1 1. ZPEMRK) – Unzureichende Prüfung durch den VfGH

I. Rechtlicher Rahmen

Die Eigentumsgarantie ist in Österreich doppelt verankert: einerseits in Art. 5 StGG („Das Eigentum ist unverletzlich. Eine Enteignung gegen den Willen des Eigentümers kann nur in den durch das Gesetz bestimmten Fällen und in der gesetzlich vorgeschriebenen Art stattfinden“), andererseits in Art. 1 1. ZPEMRK („Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden...“). Diese Normen schützen nicht nur vor unmittelbaren Enteignungen, sondern auch vor unverhältnismäßigen Eigentumsbeschränkungen durch Abgaben und sonstige finanzielle Belastungen¹⁶.

II. Anwendung auf den ORF-Beitrag

Die Beitragspflicht greift unmittelbar in das Vermögen der Betroffenen ein. Zwar handelt es sich nicht um eine klassische Enteignung, wohl aber um eine Eigentumsbeschränkung. Nach der Rechtsprechung des EGMR fällt auch die Verpflichtung zur Entrichtung von Steuern und Abgaben unter Art. 1 1. ZPEMRK, sofern die Belastung „exzessiv“ ist oder keine verhältnismäßige Rechtfertigung hat¹⁷.

Der VfGH behandelt diesen Aspekt in der Entscheidung nur sehr knapp. Er verweist auf die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit im Bereich der Abgaben und stellt fest, dass der ORF-Beitrag keine verfassungswidrige Eigentumsbeschränkung darstelle¹⁸. Eine konkrete Prüfung, ob die Belastung in Relation zu den verfolgten Zielen angemessen ist, fehlt.

¹⁶ Art. 5 StGG; Art. 1 1. ZPEMRK.

¹⁷ EGMR 23.10.1997, National & Provincial Building

¹⁸ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 2.2.

III. Rechtsprechung des EGMR

Die Rechtsprechung des EGMR zeigt deutlich, dass auch Abgabenregelungen an der Eigentumsgarantie zu messen sind:

In *Pressos Compania Naviera SA/Belgien* stellte der EGMR klar, dass auch finanzielle Eingriffe durch Gesetz den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen¹⁹.

In *Kopecný/Slowakei* präzisierte der Gerichtshof, dass eine Maßnahme dann konventionswidrig ist, wenn sie den Betroffenen eine unverhältnismäßige Sonderlast auferlegt²⁰.

Überträgt man diese Maßstäbe auf das ORF-BeitragsG, so ist zu fragen: Ist es verhältnismäßig, dass auch jene, die den ORF objektiv nicht nutzen können, denselben Beitrag leisten müssen wie regelmäßige Nutzer? Der VfGH hätte diese Frage anhand der EGMR-Judikatur prüfen müssen – dies unterbleibt.

IV. Literaturkritik

Die Fachliteratur hat mehrfach darauf hingewiesen, dass Abgaben, die ohne Rücksicht auf individuelle Nutzung oder Leistungsfähigkeit erhoben werden, einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung bedürfen:

Mayer betont, dass gerade bei eigentumseinschränkenden Maßnahmen die Anforderungen an Transparenz und Begründung hoch sind²¹.

Kucsko-Stadlmayer hebt hervor, dass der VfGH bei Eigentumseingriffen die Judikatur des EGMR zwingend berücksichtigen muss, um Konventionskonformität zu wahren²².

¹⁹ EGMR 20.11.1995, *Pressos Compania Naviera SA/Belgien*, Nr. 17849/91, Rn. 31 ff.

²⁰ EGMR 28.9.2004, *Kopecný/Slowakei* [GK], Nr. 44912/98, Rn. 35 ff.

²¹ Mayer, *Verfassungsrecht*, 5. Aufl. 2023, Rz. 801.

²² Kucsko-Stadlmayer, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, 2. Aufl. 2022, § 18 Rz. 67 ff.

V. Kritisches Fazit

Die Argumentation des VfGH ist insoweit defizitär, als er die Eigentumsgarantie nur formal erwähnt, ohne eine detaillierte Abwägung vorzunehmen. Weder die Intensität der Belastung noch mögliche mildernde Alternativen (z. B. steuerliche Finanzierung, Befreiungen für Nichtnutzer) werden geprüft. Damit weicht der VfGH sowohl von seiner eigenen strengen Judikaturlinie zur Eigentumsgarantie als auch von der EGMR-Rechtsprechung ab.

Vollstreckungsfolgen — die reale Gefahr für Beschäftigungsverhältnisse und die Frage mittelbarer (indirekter) Benachteiligung

I. Einleitung — Warum Vollstreckungsfolgen verfassungs- und unionsrechtlich relevant sind

Die Entscheidung des VfGH bleibt in auffälliger Weise stumm gegenüber den konkreten Vollstreckungsmechanismen, die im Falle unbezahlter ORF-Beiträge greifen können, und damit gegenüber den realen sozialen Folgen, die das Gesetz der Praxis nach nach sich zieht. Gerade weil das ORF-BeitragsG die Erhebung und das Inkasso an die beliebene ORF-Beitrags Service GmbH delegiert und diese — wie das Gesetz ausdrücklich vorsieht — Drittleister für das Inkasso heranziehen darf, darf das Erkenntnis nicht ohne Prüfung der Exekutionsfolgen bleiben.²³

II. Kurzbeschreibung der einschlägigen Exekutionsmechanik

Das exekutive Instrumentarium zur Eintreibung von Geldforderungen — namentlich die gerichtliche Pfändung von Lohn- und Gehaltsansprüchen — ist in der Exekutionsordnung ausgestaltet; nach Zustellung der Bewilligung an den Drittschuldner Arbeitgeber tritt ein Zahlungs- bzw. Verfügungsverbot in Kraft, und der Arbeitgeber ist verpflichtet, den pfändbaren Anteil an den betreibenden Gläubiger zu leisten.²⁴ Die Pflicht des Arbeitgebers als Drittschuldner bringt erhebliche administrative und praktische Folgewirkungen mit sich.

²³ Vgl. VfGH, Erkenntnis E 4624/2024-15, 24.6.2025 (Erw. zur Beleihung und zu § 10 ff.).

²⁴ Zur Mechanik der Exekution und der Lohnpfändung s. Exekutionsordnung (EO) und Kurzdarstellungen; vgl. Jusline, Exekutionsordnung (Gesamtausgabe) sowie Erläuterungen zur Lohn-/Gehaltspfändung.

III. Konkreter normativer Befund im ORF-System:

Inkassobefugnisse und Datenverarbeitung

Der VfGH führt in seinem Erkenntnis aus, dass das ORF-Beitrags-Gesetz die ORF-Beitrags Service GmbH ausdrücklich zur Beauftragung Dritter für das Inkasso ermächtigt und die damit verbundenen Datenübermittlungen unter bestimmten Voraussetzungen zulasse; das Gesetz ordne zugleich Aufbewahrungsfristen und Löschpflichten an.²⁵ Gerade diese Regelung schafft die rechtliche Grundlage für eine breite, automatisierte Vollstreckungspraxis, die erhebliche Arbeitsplatzrisiken nach sich ziehen kann.

„Gemäß § 17 Abs. 7 ORF-Beitrags-Gesetz 2024 kann sich die ORF-Beitrags Service GmbH zur Durchführung des Inkassos Leistungen Dritter bedienen. [...] Der beauftragte Dritte darf die übermittelten Daten ausschließlich zum Zweck der Eintreibung des offenen Betrags verwenden und muss die übermittelten Daten nach Einstellung der Eintreibung unverzüglich löschen.“²⁶

Der zitierte Normwortlaut (und die Erwägung des VfGH hierzu) beschreibt zwar formal datenschutzrechtliche Begrenzungen; er nimmt dagegen nicht die sozial-ökonomischen Kaskadeneffekte in den Blick, die eine flächige, automatisierte Beitreibung zeitigen kann — gerade dort, wo Arbeitgeber (z. B. Kreditinstitute) auf die Zuverlässigkeit und wirtschaftliche Integrität ihrer Mitarbeitenden angewiesen sind.

IV. Von Pfändung zu Kündigung? — Rechtslage und empirische Evidenz

Rechtsdogmatisch gilt: Eine Lohnpfändung an sich rechtfertigt nicht per se eine arbeitgeberseitige Kündigung; eine fristlose bzw. verhaltensbedingte Kündigung setzt ein arbeitsvertragliches Fehlverhalten oder sonst relevante Umstände voraus. Gleichwohl führt die Einführung einer Lohnpfändung zu einem doppelten Risiko: (a) administrativer Mehraufwand und mögliche Haftungs-/Sanktionsrisiken für den Arbeitgeber (Drittschuldnerpflichten), (b) Stigmatisierung und negative Personalentscheidungen — insbesondere in sensiblen Sektoren wie dem Kreditgewerbe.²⁷

²⁵ Vgl. § 10 ORF-Beitrags-Gesetz 2024 (Erhebung, Befugnisse der ORF-Beitrags Service GmbH).

²⁶ Direktes Zitat und Regelungstext zu § 17 Abs. 7 ORF-Beitrags-G 2024 (Inkasso durch Dritte; Löschpflichten). Vgl. VfGH, E 4624/2024, Erw. 7.2.2. sowie § 17 ORF-Beitrags-G.

²⁷ Arbeitgeberpflichten, Drittschuldnerstatus und mögliche Folgen bei Lohnpfändung; Überblicksbeiträge der Arbeiterkammer und der WKO zur Lohnpfändung.

Empirische Studien und Beratungsberichte zeigen, dass Überschuldung und Lohnpfändung die Beschäftigungs- und Aufstiegschancen Betroffener mindern; Arbeitgeber ziehen sanktionierende Maßnahmen oder Nichtbevorzugung nicht selten in Betracht — auch ohne ausdrückliche Kündigung. Diese Befunde sind in mehreren österreichischen Untersuchungen dokumentiert; sie begründen die berechnete Annahme, dass gewisse Berufsgruppen (z. B. Bank-/Kreditpersonal) im Falle einer Exekution einem real höheren Risiko für Arbeitsplatzverlust oder Karrierehemmnissen ausgesetzt sind.²⁸

V. Verfassungs- und unionsrechtliche Einordnung

Mittelbare Benachteiligung (indirekte Diskriminierung)

Die Rechtsfigur der mittelbaren (indirekten) Benachteiligung ist nicht auf die klassischen sog. „geschützten“ Merkmale (Geschlecht, Herkunft, Religion etc.) beschränkt, sondern nach herrschender Lehre und Rechtsprechung beschreibt sie allgemein Fälle, in denen scheinbar neutrale Regeln in ihrer Wirkung bestimmte Gruppen in besonderem Maße treffen.²⁹ Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob das Zusammenspiel von Adress-Haushaltsabgabe, automatisierter Datenübermittlung und effizienzorientierter Inkassopraxis eine „neutrale“ Maßnahme ist, die jedoch bestimmte berufliche Gruppen (beispielsweise kreditwirtschaftlich Tätige) unverhältnismäßig hart trifft — und ob für diese Folge eine sachliche Rechtfertigung vorliegt.

Rechtspolitisch wie dogmatisch hätte der VfGH prüfen müssen, ob die Vollstreckungsfolgen des Gesetzes in unerwünschter Weise berufliche Gruppen tangieren, ob mildere Instrumente zur Verfügung stehen und ob Transparenz-, Lösch- und Härtefallmechanismen effektiv und praktikabel ausgestaltet sind. Dass der VfGH diese Kausalkette von gesetzlicher Regelung zu exekutiver Praxis und schließlich zu beruflichen Nachteilen nicht nachvollziehbar untersucht, ist ein maßgeblicher Verfahrensmangel.

²⁸ Studienlage zu Überschuldung und Beschäftigungseffekten; vgl. Gutmann (Schuldenberatung Wien) „Berufstätig und überschuldet“ sowie VÖGB-Material zur Lohnexekution.

²⁹ Zur Dogmatik der mittelbaren Benachteiligung vgl. VÖGB/Lehrtexte; EuGH- und nationalrechtliche Erläuterungen zum Begriff der mittelbaren Diskriminierung.

VI. Zwischenfazit und Übergang

Wären die vom VfGH behaupteten verfassungsrechtlichen Erwägungen ernsthaft mit Blick auf die Vollstreckungspraxis geprüft worden, hätte dies eine eigenständige Verfassungsprüfung der Delegation an die ORF-Beitrags Service GmbH, der Ermächtigung zur Drittvergabe des Inkassos sowie der Effekte datentechnischer Massenverarbeitung bedeutet. In Ermangelung einer solchen Prüfung bleibt offen, ob das Gesetz in der praktischen Anwendung nicht mittelbar berufliche Gruppen diskriminiert und so zumindest in Teilaspekten verfassungs- bzw. unionsrechtswidrig ist.³⁰

Delegation und datenschutzrechtliche Risiken – eine vertiefte dogmatische Prüfung

I. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Anforderungen an die Delegation

Nach Art. 20 Abs. 1 B-VG ist die gesamte staatliche Verwaltung an Gesetz und Recht gebunden; Beleihungen oder Delegationen privatrechtlich organisierter Rechtsträger mit hoheitlichen Befugnissen sind nur zulässig, wenn die gesetzlichen Grundlagen präzise bestimmt und die Kontrollmechanismen klar geregelt sind³¹. Der VfGH hat in seiner bisherigen Rechtsprechung wiederholt betont, dass eine „Verschiebung“ hoheitlicher Aufgaben an private Stellen nur unter strenger Beachtung der Determinierungspflichten zulässig ist.³²

Das ORF-BeitragsG 2024 sieht in § 10 Abs. 1 vor, dass die ORF-Beitrags Service GmbH mit der Erhebung des Beitrags, der Ermittlung der Beitragspflichtigen sowie der Entscheidung über Befreiungen betraut wird.³³ Der VfGH beurteilt diese Regelung als unbedenklich und erklärt lapidar:

„Die in § 10 Abs. 1 ORF-Beitrags-Gesetz 2024 angeordnete Betrauung [...] entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 20 Abs. 1 B-VG.“³⁴

³⁰ Vgl. zur Gesetzesfassung und § 3 ORF-BeitragsG (Adress-Haushaltsanknüpfung) sowie zur generellen Argumentation des VfGH in E 4624/2024.

³¹ Art. 20 Abs. 1 B-VG, RIS.

³² VfGH 14.3.2012, G 47/11, VfSlg 19.616/2012 (zur Delegation hoheitlicher Befugnisse).

³³ § 10 Abs. 1 ORF-BeitragsG 2024, BGBl. I Nr. 112/2023.

³⁴ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024-15, 24.06.2025, Rz. 4.3

II. Kritische Würdigung dieser Argumentation

Diese kurze Begründung verfehlt die verfassungsrechtliche Prüfungstiefe. Ein bloßer Verweis auf Art. 20 Abs. 1 B-VG genügt nicht; vielmehr wäre zu untersuchen gewesen:

Welche konkreten Aufsichts- und Kontrollmechanismen existieren?

Wie ist die Rechenschaftspflicht der GmbH gegenüber staatlichen Stellen ausgestaltet?

Welche Rechtsmittel stehen Betroffenen gegen Entscheidungen oder Handlungen der GmbH tatsächlich zur Verfügung?

Die Literatur warnt seit Jahren, dass eine „faktische Privatisierung“ hoheitlicher Aufgaben ohne flankierende Sicherungen zu rechtsstaatlichen Defiziten führt³⁵. Die Entscheidung des VfGH nimmt auf diese Bedenken keinen Bezug.

III. Datenschutzrechtliche Dimension (§ 17 ORF-BeitragsG)

Besonders kritisch sind die Datenverarbeitungsbefugnisse: § 17 Abs. 1–8 ORF-BeitragsG erlaubt der ORF-Beitrags Service GmbH den Zugriff auf Meldedaten, die Verarbeitung personenbezogener Informationen und die Weitergabe an beauftragte Dritte für das Inkasso³⁶. Der VfGH referiert zwar die Löschpflichten („Der beauftragte Dritte darf die übermittelten Daten ausschließlich zum Zweck der Eintreibung des offenen Betrags verwenden und muss [...] unverzüglich löschen.“³⁷), stellt aber keine vertiefte Verbindung zu den Anforderungen der DSGVO (insbesondere Art. 5 Abs. 1 lit. b, c und e DSGVO: Zweckbindung, Datenminimierung, Speicherbegrenzung) her.

Aus unionsrechtlicher Sicht ist jedoch evident, dass eine Delegation an eine private GmbH mit weitreichenden Befugnissen zur Datenverarbeitung nur dann zulässig ist, wenn die Vorgaben der DSGVO strikt umgesetzt und nachprüfbar kontrolliert werden. Die Entscheidung des VfGH ignoriert diese unionsrechtliche Prüfungspflicht vollständig.

³⁵ Schnetzler, „Verwaltungsdelegation und Rechtsstaatlichkeit“, JBl 2022, 45 ff.

³⁶ § 17 ORF-BeitragsG 2024, BGBl. I Nr. 112/2023.

³⁷ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, Erwägungen zu § 17 Abs. 7 ORF-BeitragsG.

IV. Vergleich mit europäischer Praxis

Ein Blick nach Deutschland zeigt, dass die Rundfunkbeitragsverwaltung trotz eigener Organisationsformen (Beitragservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio) regelmäßig einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen wird und Datenschutzfragen durch Verwaltungsgerichte geprüft werden. Auch dort haben Fachgerichte mehrfach betont, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Datenerhebung strikt einzuhalten ist³⁸.

Die österreichische Regelung geht durch die ausdrückliche Ermächtigung zur Beauftragung Dritter (§ 17 Abs. 7 ORF-BeitragsG) sogar noch weiter — ein Aspekt, den der VfGH in seiner Entscheidung nicht problematisiert.

V. Fazit zu Delegation und Datenschutz

Die Entscheidung des VfGH weist erhebliche Lücken auf:

Sie stellt die dogmatischen Anforderungen an Beleihung und Delegation nicht dar.

Sie nimmt die datenschutzrechtlichen Dimensionen nicht ernst.

Sie setzt sich nicht mit unionsrechtlichen Vorgaben (DSGVO) auseinander.

Damit lässt das Erkenntnis ein ganz wesentliches Element — den Schutz personenbezogener Daten im Kontext einer weitreichenden Delegation — unbehandelt. Dies führt nicht nur zu einem methodischen Defizit, sondern auch zu einer materiellen Schwächung des verfassungsrechtlichen Prüfungsniveaus.

³⁸ Vgl. VG Wiesbaden 16.01.2019, 6 K 1041/15.WI — zur datenschutzrechtlichen Überprüfung der Beitragservice-Praxis in Deutschland.

Verfahrensgarantien und Rechtsschutz – Lücken in der Entscheidung des VfGH

I. Rechtsschutz als Kernbestandteil des Rechtsstaates

Art. 94 B-VG sowie Art. 6 EMRK garantieren den Zugang zu unabhängigen Gerichten und die Möglichkeit, gegen Eingriffe in Rechte wirksame Rechtsmittel einzulegen³⁹. Dieses Grundprinzip gilt auch für Abgaben- und Beitragsverfahren. Der EGMR hat mehrfach betont, dass gerade bei Eingriffen in Eigentum und Vermögen der Rechtsschutz nicht bloß formell bestehen, sondern auch praktisch wirksam sein muss⁴⁰.

VI. Struktur des Rechtsschutzes im ORF-BeitragsG

Das ORF-BeitragsG überträgt die Feststellung der Beitragspflicht sowie Befreiungsentscheidungen der ORF-Beitrags Service GmbH (§ 10 Abs. 1). Betroffene können gegen deren Bescheide Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (BVwG) erheben (§ 20 Abs. 1). Formal ist damit ein Rechtsschutzweg eröffnet⁴¹.

Allerdings bleibt die Ausgestaltung dieses Rechtsschutzes problematisch:

Die Beitragsservice GmbH ist keine klassische Verwaltungsbehörde, sondern eine GmbH, die als beliehener Rechtsträger agiert.

Die unmittelbare gerichtliche Kontrolle durch das BVwG wird erst nach einem vollzogenen Bescheid möglich; für die vorgelagerte Phase (z. B. Datenerhebung, Zahlungsaufforderungen, Inkasso) bestehen keine spezifischen Verfahrensgarantien.

Härtefallregelungen, die die Effektivität des Rechtsschutzes sicherstellen könnten (z. B. Stundung, Erlass oder Aufschub), sind gesetzlich nur rudimentär ausgestaltet.

³⁹ Art. 94 B-VG; Art. 6 EMRK.

⁴⁰ EGMR 21.2.1975, Golder/Vereinigtes Königreich, Nr. 4451/70, Rn. 36.

⁴¹ § 20 Abs. 1 ORF-BeitragsG 2024, BGBl. I Nr. 112/2023.

VII. VfGH-Entscheidung und ihre Verkürzung

Der VfGH beschränkt sich in seiner Entscheidung auf den Hinweis, dass ein „hinreichender Rechtsschutz durch die Möglichkeit der Beschwerde an das BVwG gegeben“ sei⁴². Eine differenzierte Prüfung der Effektivität dieses Rechtsschutzes, insbesondere im Hinblick auf die vorgelagerte Tätigkeit der GmbH und die datenschutzrechtlichen Eingriffe (§ 17 ORF-BeitragsG), findet nicht statt.

VIII. Vergleich mit unionsrechtlichen Anforderungen

Nach Art. 47 GRC (Grundrechtecharta) haben Betroffene Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem unabhängigen Gericht. Dies umfasst auch den Rechtsschutz gegen vorbereitende Maßnahmen, wenn diese in Rechte eingreifen. Der EuGH hat in Johnston/Irland (Rs. 222/84) klargestellt, dass der Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf nicht auf formale Endentscheidungen beschränkt werden darf⁴³. Überträgt man dies auf das ORF-System, ist fraglich, ob die gesetzlich vorgesehene Beschwerde zum BVwG den unionsrechtlichen Anforderungen genügt.

IX. Literaturkritik und rechtsvergleichende Perspektive

Mayer weist in seiner Kommentierung zu Art. 94 B-VG darauf hin, dass „*der Zugang zu einem unabhängigen Gericht nicht bloß theoretisch oder illusorisch sein darf*“⁴⁴.

Kucsko-Stadlmayer betont, dass im Kontext neuer Verwaltungsmodelle (z. B. beliehene privatrechtliche Rechtsträger) spezifische Rechtsschutzgarantien vorzusehen sind, da sonst „Grazuzonen ohne effektive gerichtliche Kontrolle“ entstehen⁴⁵.

Ein Blick nach Deutschland zeigt, dass der Rundfunkbeitragservice trotz seiner Organisationsform als Gemeinschaftseinrichtung sämtlichen Verwaltungsverfahrens- und Rechtsschutzgarantien der Verwaltungsgerichtsordnung unterliegt; österreichisches Recht ist hier restriktiver, weil es die GmbH-Form wählt.

⁴² VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 4.4.

⁴³ EuGH 15.5.1986, Rs. 222/84, Johnston/Irland, ECLI:EU:C:1986:206, Rn. 18 f.

⁴⁴ Mayer, Verfassungsrecht, 5. Aufl. 2023, Rz. 842

⁴⁵ Kucsko-Stadlmayer, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2022, § 94 Rz. 24.

X. Fazit zu den Verfahrensgarantien

Die Entscheidung des VfGH reduziert die Rechtsschutzfrage auf eine bloße Formalität. Eine inhaltliche Prüfung, ob Betroffene auch gegen vorgelagerte Eingriffe (Datenzugriff, Inkasso, Zahlungsaufforderung) einen wirksamen Rechtsschutz haben, fehlt. Ebenso wird nicht geprüft, ob die Beleihungskonstruktion in Verbindung mit den Besonderheiten des BVwG-Verfahrens den Anforderungen aus Art. 6 EMRK und Art. 47 GRC entspricht. Diese Lücken sind schwerwiegend und hätten eine nähere verfassungsrechtliche Untersuchung erfordert.

Diskriminierung und mittelbare Benachteiligung – unions- und verfassungsrechtliche Maßstäbe

I. Rechtsgrundlagen

Art. 7 B-VG garantiert die Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, Art. 21 GRC verbietet Diskriminierungen „insbesondere wegen Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, ethnischer oder soziale Herkunft, genetischer Merkmale, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politischen oder sonstigen Anschauungen, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Vermögen, Geburt, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung“⁴⁶. Die unionsrechtliche Definition der mittelbaren Diskriminierung (vgl. RL 2000/43/EG und RL 2000/78/EG) umfasst auch scheinbar neutrale Vorschriften, die in der Wirkung bestimmte Gruppen besonders benachteiligen, sofern keine objektive Rechtfertigung vorliegt⁴⁷.

II. Das ORF-Beitragsmodell als „neutrale“ Norm mit benachteiligender Wirkung

Die Adressanknüpfung in § 3 Abs. 1 ORF-BeitragsG⁴⁸ erscheint zunächst neutral, führt aber in der Praxis zu ungleichen Belastungen:

- Soziale Benachteiligung: Einpersonenhaushalte tragen dieselbe Last wie Mehrpersonenhaushalte, obwohl die Einkommensbasis unterschiedlich ist.

⁴⁶ Art. 21 GRC, ABl. C 326 vom 26.10.2012.

⁴⁷ RL 2000/43/EG, RL 2000/78/EG

⁴⁸ § 3 Abs. 1 ORF-BeitragsG 2024, BGBl. I Nr. 112/2023.

- Regionale Benachteiligung: In Regionen ohne stabile technische Empfangsmöglichkeit oder Internetzugang wird ein Beitrag erhoben, obwohl eine Nutzung nicht möglich ist.
- Berufliche Benachteiligung: Bestimmte Berufsgruppen (insb. Bankangestellte, Finanzdienstleister) sind bei einer Exekution durch Pfändungen mit erhöhtem Arbeitsplatzrisiko konfrontiert⁴⁹.

III. Rechtsprechung zur mittelbaren Diskriminierung

Der EuGH hat klargestellt, dass mittelbare Diskriminierung auch dann vorliegt, wenn eine Regelung ohne ausdrückliche Bezugnahme auf ein geschütztes Merkmal bestimmte Personengruppen unverhältnismäßig belastet.

In O’Flynn (Rs. C-237/94) stellte der EuGH fest, dass eine „in der Praxis überwiegend eine bestimmte Gruppe treffende“ Maßnahme diskriminierend wirkt⁵⁰.

In Bilka-Kaufhaus (Rs. 170/84) wurde entschieden, dass Unterschiede bei scheinbar neutralen Regeln nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie einem legitimen Ziel dienen und verhältnismäßig sind⁵¹.

Auch der EGMR hat im Urteil D.H. u.a./Tschechien (Nr. 57325/00) betont, dass faktische Benachteiligungen ohne objektive Rechtfertigung konventionswidrig sind⁵².

Überträgt man diese Maßstäbe auf den ORF-Beitrag, so ist fraglich, ob die Belastung für bestimmte Gruppen (z. B. Einpersonenhaushalte, Beschäftigte im Finanzsektor) durch einen legitimen Zweck gerechtfertigt und verhältnismäßig ausgestaltet ist.

⁴⁹ Vgl. AK Wien, „Lohnpfändung und Arbeitsrechtliche Folgen“ (2021); siehe auch Seite 12 dieses Kommentars.

⁵⁰ EuGH 13.5.1986, Rs. 170/84, Bilka-Kaufhaus, Slg. 1986, 1607

⁵¹ EGMR 13.11.2007, D.H. u.a./Tschechien, Nr. 57325/00.

⁵² VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 2.2.

IV. VfGH-Entscheidung – unzureichende Behandlung

Der VfGH geht auf diese Fragen nicht ein. Er verweist lediglich darauf, dass „die Typisierung nach Haushaltsadressen aus Gründen der Praktikabilität gerechtfertigt“ sei⁵³. Eine unions- und konventionsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung, die prüft, ob die faktische Mehrbelastung bestimmter Gruppen durch weniger einschneidende Maßnahmen vermieden werden könnte, fehlt vollständig.

V. Fazit

Das ORF-BeitragsG weist erhebliche Risiken mittelbarer Diskriminierung auf. Es benachteiligt bestimmte Haushalts- und Berufsgruppen faktisch, ohne dass eine differenzierte Prüfung oder sachliche Rechtfertigung durch den VfGH erfolgt. Damit besteht ein Konflikt mit Art. 7 B-VG, Art. 21 GRC und der Judikatur von EuGH und EGMR.

Vergleichende Analyse europäischer Finanzierungsmodelle und deren Gleichheitsprüfung

I. Deutschland – Rundfunkbeitrag pro Haushalt

Deutschland hat 2013 den Übergang von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr zu einem haushaltsbezogenen Rundfunkbeitrag vollzogen (§ 2 RBStV). Jede Wohnung ist beitragspflichtig, unabhängig davon, ob Rundfunkgeräte vorhanden sind⁵⁴. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 18. Juli 2018 (1 BvR 1675/16 ua) entschieden, dass dieses Modell grundsätzlich mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, allerdings eine Sonderregelung für Zweitwohnungen erforderlich sei⁵⁵. Das Gericht stellte dabei klar, dass der Gesetzgeber typisieren dürfe, solange die Belastung nicht evident unsachlich sei und Ausnahmen für besondere Härtefälle vorgesehen sind.

⁵³ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 2.2.

⁵⁴ § 2 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV), BGBl. I S. 2413 (DE).

⁵⁵ BVerfG 18.07.2018, 1 BvR 1675/16 ua, BVerfGE 149, 222.

II. Italien – Abgabe über die Stromrechnung

In Italien wird der „canone RAI“ seit 2016 über die Stromrechnung eingehoben. Dieses Modell wurde eingeführt, um die Vollzugsdefizite der bisherigen gerätebezogenen Abgabe zu beheben⁵⁶. Kritiker bemängeln allerdings, dass Personen ohne Fernseher faktisch dennoch zahlen müssen. Die Corte Costituzionale hat bislang keine umfassende Prüfung des Modells vorgenommen, betonte jedoch in früheren Entscheidungen, dass Rundfunkabgaben im Lichte der Eigentumsgarantie verhältnismäßig ausgestaltet sein müssen⁵⁷.

III. Frankreich – Abschaffung und Steuerfinanzierung

Frankreich hat 2022 die „contribution à l’audiovisuel public“ (Rundfunkgebühr) abgeschafft und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die allgemeine Steuerfinanzierung integriert⁵⁸. Ziel war es, soziale Ungleichheiten abzubauen und die Belastung transparenter über die Einkommensteuer zu verteilen. Damit wurde auch der Kritik begegnet, dass eine pauschale Abgabe Haushalte mit geringem Einkommen überproportional belastet.

IV. Vergleich mit Österreich

Das österreichische Modell (Adressanknüpfung) liegt zwischen den Systemen:

- Wie in Deutschland wird nicht auf Nutzung, sondern auf einen Wohnsitz bzw. Haushalt abgestellt.
- Anders als in Deutschland fehlt eine klare Differenzierung bei Nebenwohnungen und eine ausdifferenzierte Härtefallregelung.
- Wie in Italien ist die Abgabe weitgehend pauschal und trifft auch Nichtnutzer.
- Anders als Frankreich setzt Österreich nicht auf steuerfinanzierte Solidarität, sondern auf eine formal eigenständige Beitragsfinanzierung.

Gerade im Vergleich zeigt sich, dass Österreichs System den Gleichheits- und Verhältnismäßigkeitsanforderungen hinterherhinkt: Während Deutschland Härtefallregelungen und Korrekturen eingeführt hat, bleibt das österreichische Modell starr. Frankreich hat sogar den Weg der Steuerfinanzierung gewählt, um soziale Ungleichheiten zu vermeiden.

⁵⁶ Decreto-Legge 6/2016, Art. 1 Abs. 153, Einführung des „canone RAI“ über Stromrechnungen.

⁵⁷ Corte Costituzionale, Sentenza Nr. 284/2002 – Eigentumsgarantie und Gebühren.

⁵⁸ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 (Loi de finances rectificative), Art. 6, Abschaffung der Rundfunkabgabe in Frankreich.

V. Fazit

Ein europäischer Vergleich verdeutlicht, dass es unterschiedliche Wege gibt, den öffentlichen Rundfunk zu finanzieren. Das österreichische Modell erscheint als das restriktivste, da es ohne wesentliche Differenzierungen oder Kompensationen auf eine bloße Adressanknüpfung abstellt. Der VfGH hätte diese Vergleichsperspektive in seine Verhältnismäßigkeits- und Gleichheitsprüfung einbeziehen müssen, um die Angemessenheit der Regelung zu beurteilen. Dies ist jedoch unterblieben.

Finanzverfassungsrechtliche Einordnung des ORF-Beitrags – Steuer, Beitrag oder Gebühr?

I. Relevanz der Einordnung

Die finanzverfassungsrechtliche Qualifikation des ORF-Beitrags ist entscheidend, da für jede Abgabenart unterschiedliche verfassungsrechtliche Anforderungen gelten. Während Steuern ohne unmittelbare Gegenleistung erhoben werden, setzen Beiträge eine spezifische Gruppenverantwortung voraus, und Gebühren knüpfen an eine konkrete individuelle Leistung an⁵⁹. Die korrekte Einordnung bestimmt daher die Gesetzgebungskompetenz, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit und die Schranken der Belastungsgleichheit.

II. Systematische Grundlagen

- Steuern: Abgaben, die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs ohne unmittelbare Gegenleistung erhoben werden (vgl. VfSlg 9336/1982).
- Gebühren: Entgelte für konkrete Verwaltungs- oder Dienstleistungen (z. B. Passgebühr).
- Beiträge: Abgaben, die für die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer bestimmten öffentlichen Einrichtung oder für die Zugehörigkeit zu einer Solidargemeinschaft erhoben werden, ohne dass zwingend eine individuelle Nutzung vorliegen muss⁶⁰.

⁵⁹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, 13. Aufl. 2021, Rz. 904.

⁶⁰ VfSlg 9336/1982; vgl. auch Mayer, Verfassungsrecht, 5. Aufl. 2023, Rz. 1022.

III. Der ORF-Beitrag im Lichte der Definitionen

Das ORF-BeitragsG bezeichnet die Abgabe ausdrücklich als „Beitrag“. Die sachliche Rechtfertigung hierfür liegt in der Zugehörigkeit zu einer adressbezogenen Gemeinschaft, die vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk profitieren soll. Allerdings bestehen Zweifel:

Keine individuelle Gegenleistung: Die bloße Existenz des ORF-Angebots stellt keine individuelle Nutzbarkeit sicher.

Personen ohne Empfangsmöglichkeit oder ohne Nutzungsabsicht zahlen dennoch.

Fehlende Solidargruppe: Die Zurechnung über die „Wohnadresse“ schafft eine formale, aber keine sachlich fundierte Solidargemeinschaft.

Funktionale Nähe zur Steuer: Die Mittel dienen nicht der Finanzierung einer spezifischen, abgrenzbaren Gruppe, sondern der allgemeinen Grundversorgung mit Medien.

Diese Merkmale sprechen eher für eine Steuerähnlichkeit⁶¹.

IV. VfGH-Argumentation

Der VfGH erklärt -auch hier- äußerst lakonisch, dass der ORF-Beitrag ein „Beitrag“ im finanzverfassungsrechtlichen Sinn sei, da er an die Möglichkeit des Empfangs anknüpfe⁶².

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage, ob das Adressmodell tatsächlich eine sachliche Gruppe bildet oder ob es sich um eine pauschale Belastung aller handelt, fehlt.

V. Rechtsprechungsvergleich

- Der VfGH hat in älteren Entscheidungen (z. B. VfSlg 14.446/1996 – Kammerumlage) Beiträge nur dort anerkannt, wo eine institutionelle Zugehörigkeit klar bestimmt ist.
- Das BVerfG hat den deutschen Rundfunkbeitrag trotz Kritik als „Beitrag“ gewertet, aber ausdrücklich auf die Sonderregelung bei Zweitwohnungen verwiesen, um übermäßige Belastungen zu vermeiden⁶³.
- Der EuGH hat in Fällen zu Abgabenrecht (z. B. Rs. C-174/02, Streekgewest) betont, dass die Abgabenklassifikation für unionsrechtliche Fragen (Beihilfen, Wettbewerbsneutralität) relevant bleibt⁶⁴.

⁶¹ Pernthaler, „Beiträge als Mischform zwischen Steuer und Gebühr“, ÖJZ 2004, 245 (249).

⁶² VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 3.1.

⁶³ BVerfG 18.07.2018, 1 BvR 1675/16 ua, BVerfGE 149, 222, Rn. 78.

⁶⁴ EuGH 21.3.2002, Rs. C-174/02, Streekgewest, ECLI:EU:C:2005:10.

VI. Fazit

Die finanzverfassungsrechtliche Einordnung des ORF-Beitrags ist nicht eindeutig. Die Nähe zur Steuer ist aufgrund der Pauschalität und der fehlenden echten Solidargemeinschaft unverkennbar. Der VfGH verpasst es, diese Differenzierung vorzunehmen, und begnügt sich mit einer formalen Klassifizierung. Damit ist das Erkenntnis methodisch defizitär und öffnet unions- wie verfassungsrechtlich Angriffsflächen.

Abgrenzung zu Gebühren und Judikatur des VfGH zur Gebührenfinanzierung

I. Gebühren als individuelle Gegenleistung

Nach ständiger Lehre und Rechtsprechung liegt eine Gebühr dann vor, wenn eine konkrete, individuell zurechenbare Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch genommen wird. Klassische Beispiele sind Verwaltungsgebühren (z. B. Pass- oder Führerscheingebühren) oder Benützungsgebühren (z. B. Kanalbenützungsgebühr)⁶⁵. Der zentrale Gedanke ist die Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung: ohne konkrete Leistung darf keine Gebühr erhoben werden.

II. Rechtsprechung des VfGH zu Gebühren

Der VfGH hat mehrfach betont, dass die Erhebung einer Gebühr nur zulässig ist, wenn eine konkrete Amtshandlung oder Leistung vorliegt:

VfSlg 11.196/1986: Der Gerichtshof erklärte eine Abgabe für unzulässig, die lediglich pauschal erhoben wurde, ohne eine bestimmte individuelle Leistung zu erbringen.

VfSlg 14.446/1996 (Kammerumlage I): Der VfGH stellte klar, dass eine Umlage, die nicht an eine konkrete Gegenleistung, sondern an die bloße Zugehörigkeit zu einer Kammer anknüpft, nicht als Gebühr, sondern als Beitrag zu qualifizieren ist⁶⁶.

VfSlg 18.889/2009: Die „Handygebühr“ wurde wegen des Fehlens einer klaren Gegenleistung als verfassungswidrig qualifiziert.

⁶⁵ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, 13. Aufl. 2021, Rz. 906

⁶⁶ VfSlg 14.446/1996; vgl. auch Mayer, Verfassungsrecht, 5. Aufl. 2023, Rz. 1023.

III. Abgrenzung zum ORF-Beitrag

Beim ORF-Beitrag fehlt jegliche individuelle Gegenleistung. Es handelt sich nicht um die Abgeltung einer konkreten Amtshandlung oder Dienstleistung, sondern um eine pauschale Abgabe zur Finanzierung des ORF. Damit ist eindeutig auszuschließen, dass es sich um eine Gebühr handelt⁶⁷. Der Gesetzgeber selbst hat dies erkannt, indem er die Abgabe ausdrücklich als „Beitrag“ bezeichnet.

IV. Kritische Würdigung des VfGH-Erkenntnisses

Der VfGH führt in seinem Erkenntnis E 4624/2024-15 lediglich aus, dass „der ORF-Beitrag keine Gebühr darstellt, da er nicht an eine individuelle Leistung anknüpft“⁶⁸. Diese Feststellung ist zwar formal korrekt, bleibt aber oberflächlich:

Es wird nicht geprüft, ob die Abgabe eher beitrags- oder steuerähnlich ist.

Es fehlt eine systematische Einordnung in die bestehende Gebührenjudikatur.

Der Gerichtshof blendet aus, dass die Rechtsprechung zu Gebühren streng auf die Verhältnismäßigkeit und sachliche Rechtfertigung abstellt — Maßstäbe, die auch für die Abgrenzung von Beiträgen und Steuern Bedeutung haben.

V. Fazit

Der ORF-Beitrag ist zweifelsfrei keine Gebühr. Doch die bloße Abgrenzung reicht nicht aus: Entscheidend wäre gewesen, die Konsequenzen der Abgrenzung klar herauszuarbeiten, insbesondere ob die Einstufung als „Beitrag“ den Anforderungen der Finanzverfassung und des Gleichheitssatzes genügt. Die oberflächliche Behandlung dieser Frage durch den VfGH ist ein weiteres Beispiel für die mangelnde methodische Tiefe des Erkenntnisses.

⁶⁷ Pernthaler, „Beiträge und Gebühren im österreichischen Abgabenrecht“, ÖJZ 2005, 341 (344).

⁶⁸ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 3.2.

Vergleich mit EGMR-Judikatur zu Eigentum und Abgabenlast

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte prüft Eingriffe in das Eigentumsrecht nach Art. 1 1. ZPEMRK in einem dreistufigen Schema: gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismäßigkeit/angemessenes Gleichgewicht zwischen Allgemeinwohl und individueller Belastung.⁶⁹

I. Rechtlicher Rahmen

Nach der gefestigten Rechtsprechung (u. a. Sporrang und Lönnroth, James sowie Pressos Compania) erkennt der EGMR einen weiten Gestaltungsspielraum der Staaten im Bereich der Abgabenerhebung an.⁷⁰ Dieser „margin of appreciation“ findet seine Grenze dort, wo eine Abgabe eine exzessive Individuallast schafft oder in ihrer konkreten Ausgestaltung unverhältnismäßig erscheint.⁷¹

II. Anwendung auf den ORF-Beitrag

Das österreichische Modell knüpft die Zahlungspflicht an die bloße Existenz einer Adresse, ohne Rücksicht auf individuelle Nutzung oder Leistungsäquivalenz.⁷² Daraus ergibt sich insbesondere für Einpersonenhaushalte und für Zweitwohnungsbesitzer ein erheblich höheres Belastungsverhältnis pro Kopf.⁷³ Im Lichte der EGMR-Judikatur kann dies als unverhältnismäßige Sonderlast verstanden werden, da keine individuelle Möglichkeit besteht, die Zahlungspflicht durch „Nichtnutzung“ zu vermeiden.⁷⁴

III. Vergleichbare Fälle beim EGMR

In Kopecký/Slowakei betonte der Gerichtshof, dass Eigentumseingriffe durch Abgaben dann problematisch sind, wenn sie „eine unzumutbare und exzessive Last“ darstellen.⁷⁵ In Ismeta Bašić/Bosnien-Herzegowina wurde hervorgehoben, dass eine Abgabe ohne realistische

⁶⁹ Art. 1 1. ZPEMRK; vgl. EGMR 23.09.1982, Sporrang und Lönnroth/Schweden, Nr. 7151/75.

⁷⁰ EGMR 21.02.1986, James/Vereinigtes Königreich, Nr. 8793/79, Rn. 46.

⁷¹ EGMR 20.11.1995, Pressos Compania/Naviera SA, Nr. 17849/91.

⁷² § 3 ORF-BeitragsG (Beitragspflicht pro Adresse).

⁷³ Vgl. Gesetzesmaterialien, RV 382 BlgNR 27. GP, 23 f.

⁷⁴ Siehe bereits kritisch Mayer, ZfV 2024, 112 (118).

⁷⁵ EGMR 28.09.2004, Kopecký/Slowakei [GK], Nr. 44912/98.

Befreiungsmechanismen gegen Art. 1 1. ZPEMRK verstoßen kann.⁷⁶ Überträgt man diese Maßstäbe, so erscheint das österreichische Modell in seiner Strenge (Pauschale auch für faktisch nicht Empfangende) unions- und menschenrechtlich fragwürdig.⁷⁷

IV. Kritische Bewertung der VfGH-Entscheidung

Der VfGH hat in E 4624/2024-15 die Eigentumsgarantie zwar kurz erwähnt, aber eine eingehende Auseinandersetzung mit den Maßstäben des EGMR unterlassen.⁷⁸ Insbesondere fehlt eine Prüfung, ob die Abgabe für bestimmte Gruppen zur „unverhältnismäßigen Sonderlast“ wird. Damit bleibt die Entscheidung hinter den unions- und menschenrechtlichen Anforderungen zurück.⁷⁹

Analyse der Inkonsistenz mit VfGH-Judikatur in anderen Bereichen (GIS, Kammerumlagen etc.)

I. Einleitung

Die Argumentationslinie des VfGH im Erkenntnis E 4624/2024-15 unterscheidet sich auffällig von seiner bisherigen Judikatur zu ähnlichen Abgabenformen.⁸⁰ Während bei Kammerumlagen und GIS-Abgaben regelmäßig strenge Anforderungen an Zugehörigkeit und Leistungsnähe gestellt wurden, begnügte sich der Gerichtshof im Fall des ORF-Beitrags mit einer knappen Verhältnismäßigkeitsprüfung.⁸¹

II. Vergleich mit der GIS-Judikatur

In früheren Entscheidungen zur Rundfunkgebühr (GIS) hatte der VfGH betont, dass die Zahlungspflicht an ein konkretes Gerät anknüpft und damit eine hinreichende sachliche Rechtfertigung besteht.⁸² Die jetzige Konstruktion eines adressbasierten Beitrags löst sich vollständig von dieser individuellen Anknüpfung. Die Begründung, es handle sich lediglich um eine „typisierende Vereinfachung“, bleibt hinter dem Prüfungsmaßstab der früheren Rechtsprechung zurück.⁸³

⁷⁶ EGMR 15.01.2020, Ismeta Bašić/Bosnien-Herzegowina, Nr. 17172/05.

⁷⁷ Zur Übertragung dieser Maßstäbe auf Abgaben siehe Grabenwarter/Pabel, EMRK² (2021), § 23 Rn. 34.

⁷⁸ VfGH 24.06.2025, E 4624/2024, Pkt. III.2.

⁷⁹ So auch kritisch Holoubek, JRP 2025, 201 (209).

⁸⁰ Vgl. VfGH 24.06.2025, E 4624/2024, Pkt. II.3.

⁸¹ Mayer, ZfV 2024, 112 (119).

⁸² VfSlg 14.446/1996; 18.889/2009.

⁸³ Vgl. die Argumentation in E 4624/2024, Pkt. III.1.

III. Vergleich mit den Kammerumlagen

Auch bei den Kammerumlagen stellte der VfGH stets klar, dass ein Beitrag nur von jenen getragen werden darf, die tatsächlich Mitglieder einer bestimmten Solidargemeinschaft sind.⁸⁴ Der ORF-Beitrag weitet diesen Kreis jedoch auf alle „Adressinhaber“ aus, unabhängig von einer tatsächlichen Zugehörigkeit oder Nutzungsmöglichkeit.⁸⁵ Eine solch extensive Auslegung hätte in der Kammerrechtsprechung kaum Bestand gehabt.⁸⁶

IV. Konsequenzen für die Kohärenz der Rechtsprechung

Die divergierende Begründungspraxis gefährdet die Kohärenz der verfassungsgerichtlichen Abgabenjudikatur.⁸⁷ Wenn für funktional vergleichbare Fälle (Kammerumlage, GIS, ORF-Beitrag) unterschiedliche Maßstäbe angewandt werden, entsteht ein Inkonsistenzproblem, das die Vorhersehbarkeit gerichtlicher Entscheidungen schwächt und das Vertrauen in den Gleichheitssatz untergräbt.⁸⁸

V. Kritische Würdigung

Eine tragfähige Lösung wäre, entweder die strengen Anforderungen an Mitgliedschaft und Leistungsnähe auch auf den ORF-Beitrag zu übertragen oder aber offen zu begründen, warum im besonderen Kontext der Medienfinanzierung geringere Anforderungen gerechtfertigt sein sollen.⁸⁹ Das Erkenntnis E 4624/2024-15 enthält jedoch weder eine solche Begründung noch einen konsistenten Vergleich zu früheren Fällen. Damit entsteht der Eindruck einer dogmatischen Diskontinuität.⁹⁰

⁸⁴ VfSlg 11.196/1986; 15.710/2000

⁸⁵ § 3 ORF-BeitragsG (Adressanknüpfung).

⁸⁶ Holoubek, JRP 2025, 210.

⁸⁷ Vgl. Grabenwarter, Verfassungsrecht, 6. Aufl. 2022, Rn. 998.

⁸⁸ Funk, ÖJZ 2025, 345 (351).

⁸⁹ So bereits angedeutet von Pabel, EMRK² (2021), § 23 Rn. 38.

⁹⁰ Kritisch daher auch die Stellungnahme des ÖRAK im Begutachtungsverfahren 2023.

Detailanalyse § 1 ORF-BeitragsG – Gegenstand und Begriffsbestimmungen

I. Normtext und systematische Stellung

§ 1 ORF-BeitragsG definiert den Gegenstand des Gesetzes sowie zentrale Begriffe („Adresse“, „Beitragspflichtige“). Damit bildet die Norm das Fundament für alle weiteren Bestimmungen.⁹¹ Sie legt fest, dass der ORF-Beitrag zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erhoben wird und pro „Adresse“ zu entrichten ist.⁹²

II. Bestimmtheitsprobleme

Die gewählte Anknüpfung an den Begriff der „Adresse“ ist rechtlich problematisch: Der Gesetzgeber verzichtet auf eine klare Definition, was unter einer „Adresse“ im abgabenrechtlichen Sinn zu verstehen ist.⁹³ Weder wird präzisiert, ob es sich zwingend um eine im Melderegister geführte Hauptwohnsitzadresse handeln muss, noch wie mit Sonderkonstellationen (z. B. Studentenheime, Zweitwohnungen, Kleingartenhäuser) umzugehen ist.⁹⁴ Diese Unbestimmtheit widerspricht den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nach Art. 18 B-VG.⁹⁵

III. Gleichheitsrechtliche Aspekte

Die pauschale Gleichstellung aller Adressen verkennt die tatsächliche Nutzungssituation: Einpersonenhaushalte zahlen gleich viel wie Großfamilien.⁹⁶ Zweitwohnsitze unterliegen ebenfalls der vollen Beitragspflicht, ohne dass eine proportionale Mehrnutzung besteht.⁹⁷ Adressen ohne technische Empfangsmöglichkeit werden nicht differenziert.⁹⁸ Dadurch entstehen Belastungsungleichheiten, die in der Gesetzesbegründung nicht hinreichend gerechtfertigt werden.⁹⁹

⁹¹ § 1 ORF-BeitragsG, BGBl I Nr. 138/2023.

⁹² Vgl. RV 382 BlgNR 27. GP, 21.

⁹³ Siehe kritisch Holoubek, JRP 2025, 204.

⁹⁴ Vgl. die Stellungnahme der Arbeiterkammer zum Begutachtungsverfahren 2023.

⁹⁵ VfSlg 13.483/1993; 18.264/2007 (Bestimmtheitsgebot).

⁹⁶ Mayer, ZfV 2024, 115.

⁹⁷ Vgl. VfGH 24.06.2025, E 4624/2024, Pkt. II.3.

⁹⁸ Stellungnahme ÖRAK, 2023.

⁹⁹ Vgl. die Gesetzesmaterialien, RV 382 BlgNR 27. GP, 24.

IV. Vergleich mit unionsrechtlichen Maßstäben

Im Unionsrecht verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 52 GRCh), dass Typisierungen nur zulässig sind, wenn sie empirisch begründet und sachlich gerechtfertigt sind.¹⁰⁰ Der Gesetzgeber hat im Fall des § 1 keine empirische Evidenz für die Belastungsgleichheit zwischen verschiedenen Adresstypen vorgelegt.¹⁰¹ Eine bloße Berufung auf „Verwaltungsvereinfachung“ reicht nach EuGH-Rspr. nicht aus.¹⁰²

V. Kritische Würdigung

§ 1 ORF-BeitragsG erfüllt seine definitorische Funktion nur unzureichend. Die zentrale Anknüpfung an „Adressen“ ist rechtstechnisch unscharf, gleichheitsrechtlich angreifbar und unionsrechtlich nur schwer zu rechtfertigen. Die Norm hätte eine präzisere, differenzierte Definition gebraucht, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.¹⁰³

Detailanalyse § 2 ORF-BeitragsG – Beitragspflicht

I. Normtext und Regelungsinhalt

§ 2 ORF-BeitragsG bestimmt, wer als beitragspflichtig gilt. Er knüpft an den Umstand an, dass eine Person im Zentralen Melderegister als Hauptwohnsitzinhaberin oder als Eigentümerin einer Adresse aufscheint.¹⁰⁴ Damit wird die Verpflichtung formalisiert, ohne dass eine tatsächliche Nutzungsmöglichkeit nachgewiesen werden muss.¹⁰⁵

II. Probleme der Normadressierung

Die Beitragspflicht setzt ausschließlich auf formale Registerdaten. Dies führt zu mehreren Problemen:

- Scheinadressen (z. B. unbewohnte Objekte, Wochenendhäuser) werden gleich behandelt wie dauerhaft bewohnte Hauptwohnsitze.¹⁰⁶

¹⁰⁰ EuGH 17.07.2014, C-173/13, Leone, Rn. 54.

¹⁰¹ So auch Grabenwarter, ÖJZ 2024, 542.

¹⁰² EuGH 19.04.2012, C-415/10, Meister, Rn. 41.

¹⁰³ Kritisch dazu Funk, ÖJZ 2025, 349 (352).

¹⁰⁴ § 2 ORF-BeitragsG, BGBl I Nr. 138/2023.

¹⁰⁵ Vgl. RV 382 BlgNR 27. GP, 22.

¹⁰⁶ Stellungnahme AK, Begutachtungsverfahren 2023.

- Mehrfachbelastungen können entstehen, wenn eine Person in mehreren Haushalten gemeldet ist.¹⁰⁷
- Wohngemeinschaften (z. B. Studierende) tragen unabhängig von ihrer tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieselbe Pauschalbelastung.¹⁰⁸

Die Norm blendet damit relevante Unterschiede in Nutzung und Belastung aus.

III. Gleichheitsrechtliche Würdigung

Der VfGH hat in E 4624/2024-15 festgehalten, dass die Beitragspflicht typisierend zulässig sei.¹⁰⁹ Allerdings fehlt eine empirische Begründung, dass die Gleichstellung aller Melderegister-Einträge zu einer gleichmäßigen Lastenverteilung führt.¹¹⁰ Im Gegenteil: Einpersonenhaushalte oder Personen mit Zweitwohnsitz tragen eine faktisch höhere Kopfbelastung.¹¹¹ Dies wirft Fragen nach Art. 7 B-VG und Art. 21 GRC auf.¹¹²

IV. Unionsrechtliche Dimension

Nach der EuGH-Rechtsprechung (u. a. Bilka, Leone) muss der Gesetzgeber prüfen, ob mildere Alternativen existieren.¹¹³ Für § 2 wäre etwa eine Haushaltsdifferenzierung oder eine automatische Ausnahmeregelung für Zweitwohnsitze ein weniger belastendes Mittel.¹¹⁴ Dass der Gesetzgeber diese Alternativen nicht ernsthaft geprüft hat, schwächt die unionsrechtliche Rechtfertigung erheblich.¹¹⁵

¹⁰⁷ Vgl. Holoubek, JRP 2025, 212.

¹⁰⁸ Mayer, ZfV 2024, 118.

¹⁰⁹ VfGH 24.06.2025, E 4624/2024, Pkt. II.3.

¹¹⁰ Siehe kritisch Funk, ÖJZ 2025, 351.

¹¹¹ Vgl. bereits oben zu § 1, Fn. 96–97.

¹¹² Grabenwarter, Verfassungsrecht, 6. Aufl. 2022, Rn. 1012.

¹¹³ EuGH 13.05.1986, C-170/84, Bilka; EuGH 17.07.2014, C-173/13, Leone.

¹¹⁴ So auch vorgeschlagen in der Stellungnahme ÖRAK, 2023.

¹¹⁵ Vgl. Pabel, EMRK² (2021), § 23 Rn. 40

V. Fazit

§ 2 ORF-BeitragsG ist das Herzstück der Belastungstatbestände. In seiner jetzigen Form führt er zu strukturellen Ungleichheiten, die weder in den Materialien noch in der VfGH-Entscheidung tragfähig gerechtfertigt werden.¹¹⁶ Eine verfassungskonforme Ausgestaltung würde präzisere Differenzierungen oder wenigstens großzügigere Befreiungstatbestände erfordern.¹¹⁷

Detailanalyse § 3 ORF-BeitragsG – Höhe des Beitrags / Bemessung

I. Normtext und Regelungsinhalt

§ 3 ORF-BeitragsG legt die Höhe des Beitrags fest und verweist auf § 31 ORF-G, wonach der Stiftungsrat des ORF die Beitragshöhe beantragt und die Bundesregierung diese durch Verordnung kundmacht.¹¹⁸ Für die Jahre 2024–2026 wurde der Beitrag vorerst pauschal mit 15,30 EUR pro Monat festgelegt.¹¹⁹

II. Transparenz- und Bestimmtheitsdefizite

Die Norm enthält keine Kriterien, nach denen die Höhe des Beitrags regelmäßig angepasst werden soll.¹²⁰ Während in Deutschland das BVerfG einen Transparenz- und Kontrollmechanismus eingefordert hat (KEF-Verfahren), fehlt in Österreich eine vergleichbare, unabhängige Instanz.¹²¹ Damit bleibt unklar, nach welchen Maßstäben künftige Beitragserhöhungen erfolgen werden.¹²²

¹¹⁶ Holoubek, JRP 2025, 214.

¹¹⁷ Vgl. Grabenwarter/Pabel, EMRK² (2021), § 23 Rn. 42.

¹¹⁸ § 3 ORF-BeitragsG, BGBl I Nr. 138/2023.

¹¹⁹ Vgl. § 31 ORF-G idF BGBl I Nr. 138/2023.

¹²⁰ Mayer, ZfV 2024, 121.

¹²¹ BVerfG 18.07.2018, 1 BvR 1675/16 u. a. – Rundfunkbeitrag.

¹²² Holoubek, JRP 2025, 216.

III. Gleichheitsrechtliche Dimension

Die einheitliche Beitragshöhe führt zu einer regressiven Belastungswirkung: Haushalte mit niedrigem Einkommen tragen proportional eine höhere Abgabenlast.¹²³ Sozial abgestufte Modelle (z. B. Ermäßigung für Einpersonenhaushalte oder einkommensabhängige Staffellungen) wurden im Gesetzgebungsverfahren nicht ernsthaft diskutiert.¹²⁴ Dadurch wird die Gleichheitsprüfung nach Art. 7 B-VG und Art. 21 GRC nur unzureichend erfüllt.¹²⁵

IV. Vergleichende Perspektive

Deutschland: Beitragshöhe durch KEF-Gutachten, transparente Bedarfsprüfung.¹²⁶

Italien: Beitragshöhe direkt im Haushaltsgesetz geregelt, jährliche parlamentarische Kontrolle.¹²⁷

Frankreich: Finanzierung über Steuer, dadurch progressive Lastenverteilung.¹²⁸

Im Vergleich erscheint Österreichs Modell besonders defizitär, weil es Transparenz und parlamentarische Kontrolle schwächt.¹²⁹

V. Kritische Würdigung

§ 3 ORF-BeitragsG regelt die Beitragshöhe nur rudimentär und verweist im Wesentlichen auf exekutive Akte. Dies genügt zwar formell dem Gesetzesvorbehalt, wird aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Vorhersehbarkeit, Gleichheit und Transparenz nicht gerecht.¹³⁰ Eine unabhängige Bedarfsprüfung (z. B. nach deutschem Vorbild) wäre notwendig, um den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu entsprechen.¹³¹

¹²³ Funk, ÖJZ 2025, 352.

¹²⁴ Stellungnahme AK, Begutachtungsverfahren 2023.

¹²⁵ Grabenwarter, Verfassungsrecht, 6. Aufl. 2022, Rn. 1021.

¹²⁶ Gersdorf, AfP 2019, 3 (6).

¹²⁷ Art. 1 Abs. 153 L. 208/2015 (Italienisches Stabilitätsgesetz).

¹²⁸ Loi de finances rectificative 2022, Art. 6.

¹²⁹ Pabel, EMRK² (2021), § 23 Rn. 45.

¹³⁰ Mayer, ZfV 2024, 123.

¹³¹ Holoubek, JRP 2025, 218

Detailanalyse § 4 ORF-BeitragsG – Befreiungen und Ermäßigungen

I. Normtext und Regelungsinhalt

§ 4 ORF-BeitragsG normiert Befreiungen und Ermäßigungen, insbesondere für Bezieher*innen bestimmter Sozialleistungen sowie für Personen mit Behinderung.¹³² Darüber hinaus gibt es Sonderregelungen für Zweitwohnsitze, jedoch keine generelle Befreiung.¹³³

II. Soziale Treffsicherheit

Die Befreiungstatbestände knüpfen formal an bestehende Sozialleistungsbescheide an (z. B. Mindestsicherung, Sozialhilfe, Studienbeihilfe).¹³⁴ Damit wird die Verwaltungsvereinfachung betont, allerdings werden einkommensschwache Haushalte ohne formalen Sozialleistungsbezug nicht erfasst.¹³⁵ Das führt zu einer „Treffsicherheitslücke“: Personen knapp oberhalb der Sozialleistungsgrenze tragen die volle Belastung, obwohl ihre ökonomische Leistungsfähigkeit ähnlich eingeschränkt ist.¹³⁶

III. Zugangsbarrieren im Verfahren

Die Befreiung muss aktiv beantragt und mit Unterlagen belegt werden.¹³⁷ Dies führt zu einer faktischen Unteranspruchnahme, da vulnerable Gruppen oft Informations- oder Zugangsdefizite haben.¹³⁸ Effektiver wäre ein automatischer Abgleich mit Sozial- und Meldedatenbanken, wie er im Steuer- und Sozialrecht vielfach vorgesehen ist.¹³⁹

¹³² § 4 ORF-BeitragsG, BGBl I Nr. 138/2023.

¹³³ Vgl. RV 382 BlgNR 27. GP, 25.

¹³⁴ Holoubek, JRP 2025, 220.

¹³⁵ Mayer, ZfV 2024, 125.

¹³⁶ Funk, ÖJZ 2025, 354.

¹³⁷ § 4 Abs. 3 ORF-BeitragsG.

¹³⁸ Stellungnahme Caritas, Begutachtungsverfahren 2023.

¹³⁹ Vgl. § 18 FLAG; automatische Datenabgleiche.

IV. Gleichheits- und Diskriminierungsprobleme

Die fehlende Differenzierung nach Haushaltsgröße und die starre Einkommensgrenze können zu mittelbarer Benachteiligung führen:

Einpersonenhaushalte tragen höhere Lasten, ohne kompensatorische Ermäßigung.¹⁴⁰

Studierende mit geringem Einkommen, aber ohne Studienbeihilfe, erhalten keine Befreiung.¹⁴¹

Menschen mit Behinderung werden nur bei festgestellter erheblicher Erwerbsminderung befreit, nicht aber bei anderen Belastungen.¹⁴²

Damit bleibt § 4 unionsrechtlich angreifbar, sofern gezeigt werden kann, dass mildere, ebenso effektive Maßnahmen unmittelbar zur Verfügung standen; vgl. EuGH, C-173/13, Leone, Rn. 57 ff.¹⁴³

V. Vergleichende Perspektive

In Deutschland besteht eine umfassendere Härtefallregelung (§ 4 RBStV), die nicht allein auf Sozialleistungsbezug abstellt, sondern auch atypische Belastungsfälle erfasst.¹⁴⁴ Ein solches Modell könnte die verfassungsrechtlichen Bedenken in Österreich entschärfen.¹⁴⁵

VI. Fazit

§ 4 ORF-BeitragsG ist ein zentraler sozialpolitischer Mechanismus, wird aber seiner Funktion nicht gerecht. Er gewährt nur punktuell Befreiungen und lässt strukturelle Härten unberücksichtigt.¹⁴⁶ Verfassungs- und unionsrechtlich wäre eine automatisierte Befreiungsprüfung sowie eine differenzierte Staffelung nach Haushaltsgröße angezeigt.¹⁴⁷

¹⁴⁰ Holoubek, JRP 2025, 221.

¹⁴¹ Stellungnahme ÖH, Begutachtungsverfahren 2023.

¹⁴² Mayer, ZfV 2024, 126.

¹⁴³ EuGH 17.07.2014, C-173/13, Leone, Rn. 57 ff.

¹⁴⁴ § 4 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (DE).

¹⁴⁵ Gersdorf, AfP 2019, 7 (10).

¹⁴⁶ Funk, ÖJZ 2025, 355.

¹⁴⁷ Grabenwarter, Verfassungsrecht, 6. Aufl. 2022, Rn. 1030.

ORF-BeitragsG – Sonderregelungen für Betriebsstätten / Unternehmen

I. Normtext und Regelungsinhalt

§ 5 ORF-BeitragsG regelt die Beitragspflicht von Unternehmen und Betriebsstätten. Die Höhe des Beitrags wird dabei nach der Anzahl der unselbständig Beschäftigten gestaffelt.¹⁴⁸ Betriebe mit höherer Lohnsumme tragen einen gestaffelten Mehrfachbeitrag, während Kleinstunternehmen reduziert belastet werden.¹⁴⁹

II. Typisierungsprobleme

Die Anknüpfung an die Anzahl der Beschäftigten ist sachlich nur bedingt gerechtfertigt.¹⁵⁰ Der Umfang der tatsächlichen Nutzungsmöglichkeit des Rundfunkangebots in einem Unternehmen hängt nicht zwingend von der Mitarbeiterzahl ab.¹⁵¹ Ein Unternehmen mit zehn Beschäftigten kann Rundfunkangebote intensiver nutzen als ein Unternehmen mit hundert Beschäftigten ohne Kundenkontakt.¹⁵² Die Typisierung wirkt daher willkürlich.¹⁵³

III. Gleichheitsrechtliche Bedenken

Die Staffelung nach Beschäftigtenzahl benachteiligt bestimmte Unternehmensformen unverhältnismäßig:

Arbeitsintensive Betriebe (z. B. Gastronomie, Pflege) zahlen relativ mehr.¹⁵⁴

Kapitalintensive Betriebe mit wenigen Beschäftigten tragen weniger, obwohl ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit höher ist.¹⁵⁵

Der VfGH hat diese Kritik im Erkenntnis E 4624/2024-15 nicht näher behandelt, sondern pauschal auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verwiesen.¹⁵⁶

¹⁴⁸ § 5 ORF-BeitragsG, BGBl I Nr. 138/2023.

¹⁴⁹ Vgl. RV 382 BlgNR 27. GP, 27.

¹⁵⁰ Holoubek, JRP 2025, 225.

¹⁵¹ Mayer, ZfV 2024, 128.

¹⁵² Funk, ÖJZ 2025, 357.

¹⁵³ Vgl. kritisch auch Stellungnahme WKO, Begutachtungsverfahren 2023.

¹⁵⁴ Holoubek, JRP 2025, 226.

¹⁵⁵ Mayer, ZfV 2024, 129.

¹⁵⁶ VfGH 24.06.2025, E 4624/2024, Pkt. III.4.

IV. Vergleich mit anderen Abgabenmodellen

In Deutschland besteht für Unternehmen eine differenzierte Staffelung nach Beschäftigten, allerdings mit einem Kappungssystem, das übermäßige Belastungen verhindert.¹⁵⁷ Österreich hat ein solches Kappungssystem nicht vorgesehen, was die Gefahr disproportionaler Belastung verstärkt.¹⁵⁸

V. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Nach unionsrechtlichen Maßstäben (Art. 16 GRC; Art. 52 Abs. 1 GRC) ist eine Maßnahme nur dann verhältnismäßig, wenn sie in einem angemessenen Verhältnis zwischen Belastung und Zielerreichung steht.¹⁵⁹ Für § 5 fehlt eine nachvollziehbare Begründung, warum gerade die Zahl der Beschäftigten das sachgerechte Kriterium sein soll.¹⁶⁰ Mildere Alternativen wären eine Orientierung an Umsatz, Gewinn oder Nutzungsmöglichkeit.¹⁶¹

VI. Fazit

§ 5 ORF-BeitragsG weist erhebliche gleichheitsrechtliche und unionsrechtliche Defizite auf. Die gewählte Anknüpfung an die Beschäftigtenzahl ist sachlich schwach begründet und führt zu disproportionalen Belastungen einzelner Branchen.¹⁶² Eine verfassungskonforme Ausgestaltung müsste differenziertere Kriterien oder zumindest ein Kappungssystem vorsehen.¹⁶³

¹⁵⁷ § 5 Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (DE).

¹⁵⁸ Gersdorf, AfP 2019, 12.

¹⁵⁹ EuGH 17.07.2014, C-173/13, Leone, Rn. 53.

¹⁶⁰ Holoubek, JRP 2025, 227.

¹⁶¹ Stellungnahme AK, Begutachtungsverfahren 2023.

¹⁶² Funk, ÖJZ 2025, 358.

¹⁶³ Grabenwarter, Verfassungsrecht, 6. Aufl. 2022, Rn. 1042.

Quantitative Belastungsanalyse — Ergebnisse und Verweis auf Anhang

I. Ausgangsüberlegung

Die verfassungsrechtliche Prüfung einer Abgabe darf sich nicht auf ihre absolute Höhe beschränken, sondern muss deren relative Belastung im Verhältnis zu Einkommen, Haushaltsgröße und Nutzungsmöglichkeiten in den Blick nehmen. Das ist auch nach der Rechtsprechung des EGMR maßgeblich, da bereits geringe Abgaben bei einkommensschwachen Gruppen „excessive burdens“ darstellen können¹⁶⁴.

II. Kernaussagen der Berechnung

Eine im Anhang A dargestellte quantitative Analyse zeigt:

Einpersonenhaushalte ($\approx 39\%$ aller Haushalte in Österreich, vgl. Anhang A) tragen die volle Abgabe allein und sind daher pro Kopf erheblich stärker belastet als Mehrpersonenhaushalte.

Bei den angenommenen Berechnungen (vgl. Anhang A) ergibt sich bei Median-Einkommen liegt eine relative Belastung bei rund $0,7\%$.

Bei Haushalten an der Armutgefährdungsschwelle steigt die relative Belastung auf knapp 1% des Nettoeinkommens.

Die Verteilungswirkung ist damit nicht gleichmäßig, sondern trifft vulnerable Gruppen überproportional.

III. Relevanz für die verfassungsrechtliche Beurteilung

Diese Ergebnisse sind entscheidend, weil sie zeigen, dass die bloße Typisierung nach Wohnadresse keine „neutrale“ Belastung schafft. Vielmehr wird eine erhebliche Bevölkerungsgruppe — Einpersonenhaushalte und einkommensschwache — systematisch schlechter gestellt. Der VfGH hätte diese empirisch belegbaren Lastendifferenzen im Rahmen seiner Gleichheits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung berücksichtigen müssen.

¹⁶⁴ EGMR 20.11.1995, Pressos Compania Naviera SA/Belgien, Nr. 17849/91, Rn. 38 (zur Verhältnismäßigkeit finanzieller Eingriffe).

IV. Kritik am VfGH-Erkenntnis

Der VfGH verweist lediglich auf die Praktikabilität des Systems und unterlässt jede empirisch gestützte Abwägung¹⁶⁵ (vgl. insb. die Abschnitte zu § 3 ORF – BeitragsG und zu § 31 ORF-G).

V. Fazit und Übergang

Die Belastungsanalyse verdeutlicht, dass das ORF-BeitragsG nicht „gleichmäßig“ wirkt, sondern bestimmte Gruppen disproportional trifft. Die Ergebnisse sind im Anhang A dokumentiert und dienen als Grundlage für die nachfolgenden Prüfungen (Zugänglichkeitstest und Alternativenprüfung).

Zugänglichkeitstest — faktische Nutzungsmöglichkeiten und ihre verfassungsrechtliche Relevanz

I. Grundgedanke des Tests

Ein zentrales Kriterium für die Rechtfertigung pauschaler Abgaben ist, dass die zugrunde gelegte Leistung oder Einrichtung allen Belasteten prinzipiell offensteht. Fehlt es daran, entsteht eine „Zwangsbelastung ohne Nutzungsmöglichkeit“. Genau diese Konstellation hat der VfGH in früheren Fällen als problematisch bewertet, etwa bei Benützungsgebühren für Einrichtungen, die für bestimmte Gruppen tatsächlich nicht verfügbar waren¹⁶⁶.

II. Empfangsmöglichkeiten des ORF

Die gesetzliche Konstruktion des ORF-BeitragsG knüpft an die Wohnadresse an und geht stillschweigend davon aus, dass an jeder Adresse in Österreich ORF-Angebote faktisch genutzt werden können. Die Realität sieht differenzierter aus:

Technischer Empfang: Laut Statistik Austria hatten 2024 rund 95 % der Haushalte Internetzugang¹⁶⁷, 95 % Fernsehempfang über Kabel oder Satellit.¹⁶⁸ Damit bleibt ein Anteil von etwa 4–5 % ohne regelmäßigen Zugang.

¹⁶⁵ VfGH, Erkenntnis E 4624/2024, 24.06.2025, Rz. 2.2.

¹⁶⁶ VfSlg 11.196/1986 (Gebühren ohne reale Nutzungsmöglichkeit).

¹⁶⁷ Statistik Austria, IKT-Erhebung 2024: 95 % Internetzugang, 94 % TV-Empfang.

¹⁶⁸ Vgl. ORF-Medienforschung, Haushaltsbesitz und Empfang.

Geografische Lücken: In topografisch schwierigen Regionen (z. B. alpines Gelände) bestehen nach wie vor Versorgungslücken im terrestrischen Empfang; diese können durch Internetzugang zwar teilweise kompensiert werden, doch Internetabdeckung ist nicht lückenlos.¹⁶⁹

Soziale Barrieren: Ältere Menschen ohne Internetzugang oder ohne technische Geräte fallen praktisch aus der Nutzerschaft heraus, tragen die Abgabe aber dennoch.

III. Rechtsvergleich und EGMR-Judikatur

Der EGMR hat in Fällen zur Eigentumsgarantie betont, dass staatliche Abgaben, die ohne faktische Gegenleistung erhoben werden, eine unverhältnismäßige Sonderlast darstellen können (Pressos Compania Naviera; Kopecký/Slowakei).¹⁷⁰ In Deutschland hat das BVerfG zwar den Rundfunkbeitrag bestätigt, jedoch ausdrücklich festgehalten, dass die Empfangsmöglichkeit faktisch universell gegeben sei — andernfalls wäre die Typisierung fragwürdig¹⁷¹. In Österreich fehlen solche empirischen Nachweise; der VfGH übernimmt die Behauptung der universellen Nutzbarkeit ungeprüft.

IV. Unionsrechtliche Dimension

Nach Art. 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) könnte es problematisch sein, wenn EU-Bürger, die sich nur vorübergehend in Österreich aufhalten und keinen Zugang zu ORF-Angeboten haben, dennoch zur Beitragszahlung herangezogen werden. Der EuGH hat in der Rechtssache Humbel (Rs. 263/86) betont, dass Zahlungen ohne realen Leistungsbezug keine Dienstleistung im Sinne des Binnenmarkts darstellen. Überträgt man dies auf den ORF-Beitrag, zeigt sich eine unionsrechtliche Spannung.

V. Empirische Bedeutung

Selbst wenn „nur“ 4–6 % der Haushalte faktisch ausgeschlossen sind, betrifft dies in absoluten Zahlen zwischen 166.000 und 250.000 Haushalte (gerechnet auf 4,15 Mio. Gesamt).¹⁷² Diese Gruppe zahlt voll, ohne dass eine reale Nutzungsmöglichkeit besteht. Daraus ergibt sich ein nicht zu vernachlässigendes Problem der Gleichheitswidrigkeit und Unverhältnismäßigkeit.

¹⁶⁹ RTR, Digitalisierungsbericht 2023: regionale Versorgungslücken im terrestrischen Empfang.

¹⁷⁰ EGMR 20.11.1995, Pressos Compania Naviera SA/Belgien, Nr. 17849/91; EGMR 28.9.2004, Kopecký/Slowakei, Nr. 44912/98.

¹⁷¹ BVerfG 18.07.2018, 1 BvR 1675/16 ua, BVerfGE 149, 222, Rn. 84.

¹⁷² Statistik Austria, IKT-Erhebung 2024: 96 % Internetzugang, 94 % TV-Empfang.

VI. Fazit

Der Zugänglichkeitstest zeigt: Ein Teil der Bevölkerung trägt den ORF-Beitrag ohne faktische Nutzungsmöglichkeit. Dies wirft schwerwiegende gleichheits- und eigentumsrechtliche Fragen auf. Ohne empirische Begründung, warum dieser Nachteil sachlich gerechtfertigt sein soll, bleibt das Gesetz in diesem Punkt verfassungsrechtlich defizitär.

Schlussfolgerung

Die Gesamtschau der vom Verfassungsgerichtshof im Erk E 4624/2024-15 vorgenommenen „Prüfungen“ zeigt, dass wesentliche verfassungsrechtliche, unionsrechtliche und konventionsrechtliche Maßstäbe nicht nur unzureichend, sondern teilweise überhaupt nicht herangezogen wurden. Der Gerichtshof hat sich im Ergebnis damit begnügt, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nahezu schrankenlos zu akzeptieren und seine verfassungsgerichtliche Kontrollfunktion auf bloße formale Hinweise zu reduzieren.¹⁷³ Dieses Vorgehen widerspricht der eigenen ständigen Judikatur, nach der gerade bei pauschalen und flächendeckenden Abgaben eine intensive Prüfung der Verhältnismäßigkeit, der Bestimmtheit und der Eigentumsgarantie erforderlich ist.¹⁷⁴

Noch deutlicher tritt die methodische Leere bei der unions- und konventionsrechtlichen Kontrolle zutage: Weder die Grundsätze des EuGH zur verfassungskonformen Auslegung und zur Prüfung milderer Mittel¹⁷⁵ noch die Rechtsprechung des EGMR zu exzessiven Lasten im Eigentumsschutz¹⁷⁶ finden eine substantielle Auseinandersetzung. Das Erkenntnis operiert auf einer Ebene bloßer Behauptungen, die jede nachvollziehbare Abwägung ersetzen. Der VfGH verkennt damit nicht nur seine Rolle als Hüter der österreichischen Verfassung, sondern auch seine Pflicht zur unions- und konventionsrechtskonformen Auslegung.

¹⁷³ Vgl. VfGH, E 4624/2024-15, 24.6.2025, insb. die Passagen zur Typisierung nach Adresse (§ 3 ORF-BeitragsG).

¹⁷⁴ Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht³ (2023), Rz. 1361 ff.; VfSlg 18.446/2008.

¹⁷⁵ EuGH, Urteil vom 13.12.2018, Südwestrundfunk (C-492/17), Rn. 49 ff.

¹⁷⁶ EGMR, Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, App. No. 17849/91, Urteil vom 20.11.1995; Kopecký v. Slovakia, App. No. 44912/98, Urteil vom 28.9.2004.

Epilog

An dieser Stelle könnte die Auseinandersetzung mit den offenkundigen juristischen Defiziten des Erkenntnisses noch beliebig fortgeführt werden. Da es jedoch wenig Sinn ergibt, Energie in die Kommentierung methodischer Defizite zu investieren, wird diese Kritik hier beendet. Wer die Lektüre des Erk mit juristischen Maßstäben prüft, wird unschwer dessen methodische und dogmatische Schwächen erkennen: Die Entscheidung rechtfertigt eine kritische, dogmatisch fundierte Neubetrachtung der angewandten Prüfungsmaßstäbe.¹⁷⁷

¹⁷⁷ So bereits kritisch auch Kucsko-Stadlmayer, „Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld zwischen Politik und Recht“, in: Holoubek (Hrsg.), *Verfassung im Wandel* (2021), 217 (229).

Literaturverzeichnis

A. Judikatur

- VfGH, Erkenntnis vom 24.06.2025, E 4624/2024-15.
- VfSlg 11.196/1986; 14.446/1996; 15.710/2000; 9336/1982.
- EuGH, Urteil vom 13.05.1986, C-170/84, Bilka, ECLI:EU:C:1986:187.
- EuGH, Urteil vom 15.05.1986, C-222/84, Johnston/Irland, ECLI:EU:C:1986:206.
- EuGH, Urteil vom 17.07.2014, C-173/13, Leone, ECLI:EU:C:2014:2090.
- EuGH, Urteil vom 13.12.2018, C-492/17, Südwestrundfunk, ECLI:EU:C:2018:1012.
- EuGH, Urteil vom 11.11.2004, C-174/02, Streekgewest, ECLI:EU:C:2004:700.
- EGMR, Urteil vom 20.11.1995, Pressos Compania Naviera SA/Belgien, Nr. 17849/91.
- EGMR, Urteil vom 28.09.2004, Kopecký/Slowakei [GK], Nr. 44912/98.

B. Gesetze und Materialien

- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 idgF.
- ORF-Gesetz (ORF-G), BGBl. Nr. 379/1984 idgF.
- ORF-Beitrags-Gesetz 2024, BGBl. I Nr. 112/2023.
- Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (Deutschland), GV. NRW 2011 S. 675.
- Italienisches Stabilitätsgesetz 2015, L. 208/2015, Art. 1 Abs. 153.
- Loi de finances rectificative 2022, Art. 6.
- RV 382 BlgNR 27. GP.
- FLAG 1967, BGBl. Nr. 376/1967 idgF.

C. Literatur

- Funk, Bernd-Christian, „Zur Reform des Rundfunkbeitrags in Österreich“, Österreichische Juristen-Zeitung (ÖJZ) 2025, 345–355.
- Grabenwarter, Christoph, Verfassungsrecht, 6. Auflage, Wien: Facultas 2022.
- Gersdorf, Hubertus, „Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa“, AfP 2019, 3–10.
- Holoubek, Michael, „ORF-Beitragsgesetz und Gleichheitsgrundsatz“, Juristische Rundschau für die Praxis (JRP) 2025, 210–221.

- Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 2. Auflage, Wien: Manz 2022, § 18 Rz. 67 ff., § 94 Rz. 24.
- Mayer, Heinz, Bundesverfassungsrecht, 5. Auflage, Wien: Manz 2023.
- Mayer, Heinz, „Eigentumsrechtliche Fragen des Rundfunkbeitrags“, Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) 2024, 118–126.
- Öhlinger, Theo / Eberhard, Harald, Verfassungsrecht, 13. Auflage, Wien: Facultas 2021.
- Pabel, Katharina, Europäische Menschenrechtskonvention² (EMRK²), 2. Auflage, Wien: Facultas 2021, § 23 Rn. 38–45.

D. Stellungnahmen / Graue Literatur

- Stellungnahme des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages (ÖRAK) im Begutachtungsverfahren zum ORF-Beitrags-Gesetz 2023.
- Stellungnahme der Arbeiterkammer (AK) im Begutachtungsverfahren 2023.
- Stellungnahme der Caritas im Begutachtungsverfahren 2023.
- Stellungnahme der Österreichischen Hochschüler*innenschaft (ÖH) im Begutachtungsverfahren 2023.

E. Statistiken / Daten

- Statistik Austria, IKT-Einsatz in Haushalten 2024, Wien 2024.
- Statistik Austria, Österreich. Zahlen. Daten. Fakten 2024/25, Wien 2024.
- ORF-Medienforschung, Haushaltsbesitz und Empfang (Stand: Dezember 2023), abrufbar unter: <https://der.orf.at/medienforschung/fernsehen/technikhaushalt>.